

## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n° 92-597 du 1<sup>er</sup> juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



# THÈSE



En vue de l'obtention du

**DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE**

Délivré par l'Université Toulouse 1 Capitole

Ecole doctorale : **Droit et Science Politique**

---

Présentée et soutenue par  
**Serge EFREMOV**

Le 18 décembre 2019

**Le tiers secteur et l'Etat en Russie :  
les institutions et leur évaluation**

---

Discipline : **Science Politique**

Unité de recherche : **LaSSP - Laboratoire des Sciences Sociales du Politique**

Thèse codirigée par  
**Jean-Michel EYMERI-DOUZANS et Adrien PENERANDA**

Jury composé de :

**Mme Solange Hernandez**, Professeur à Aix-Marseille Université, Rapporteure  
**M. Jean-Michel de Waele**, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles, Rapporteur  
**Mme Magdalena Hadjiisky**, Maîtresse de conférences à l'IEP de Strasbourg, Examinatrice  
**M. Jacques Sapir**, Directeur d'études émérite à l'EHESS, Examineur  
**M. Jean-Michel Eymeri-Douzans**, Professeur à Sciences Po Toulouse, Directeur de thèse  
**M. Adrien Peneranda**, Maître de conférences à Sciences Po Toulouse, Co-directeur de thèse



*L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat*



*à Sophia et Olivia*

*« Nous avons été honnêtes dans nos illusions. »*

MÜNCHAUSEN

*« La science ne peut pas être nationale, comme une table de multiplication ne peut l'être »*

Anton Pavlovitch TCHEKOV

## REMERCIEMENTS

Cette thèse n'aurait pas vu le jour sans l'aide précieuse de mes deux directeurs : Jean-Michel Eymeri-Douzans et Adrien Peneranda tout au long de son écriture. Mes premiers et principaux remerciements vont à eux pour leurs idées, leurs inspirations et leurs critiques. Je dois une reconnaissance profonde à Stéphanie Burgaud. Sans leur soutien, leurs conseils et commentaires la thèse n'aurait pas abouti.

Je dois également mes remerciements à Boris Bervialle et Amaury Despinois pour leur aide et le temps investi à peaufiner le texte et à le rendre lisible pour un lecteur français. Je remercie tout lecteur de son indulgence pour tout ce qui s'apparenterait à un jugement normatif qui a pu « glisser » dans le texte, non pas de la mauvaise intention de l'auteur mais du hasard, dû à la richesse de la langue de Rousseau et de Voltaire, dont l'auteur essaye toujours de parfaire la maîtrise, mais que certaines teintures et nuances peuvent lui échapper.

Je remercie Geert Bouckaert et Corentin Voiseux pour nos échanges sur le contenu et la philosophie de la thèse sur différents continents.

Je suis très reconnaissant à ma famille pour leur soutien, pour leurs inspirations, surtout à Elena Efremova et Ludmila Boutnéva pour leur confiance en moi tout au long de ce voyage.

Enfin je remercie les milliers et les millions de gens de la société civile russe dont les valeurs et l'activité permettent de donner du sens à cette étude.

## Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	10
Chapitre 1 : Contexte, problématique générale, logique de la recherche, résultats « 10 000 lieues au-dessus » de la thèse .....	10
Chapitre 2 : Le tiers-secteur en Russie : existence grâce ou malgré l'État ? .....	58
Chapitre 3 : Petit intermède sur la société civile Russe « de projet » .....	74
Chapitre 4 : ONG dans les régions russes : vers un nouveau système de coordonnées ? ....	84
PARTIE I. CADRE THÉORIQUE DE LA RECHERCHE .....	90
Chapitre 1. Contexte historique du tiers-secteur en Russie : vers l'émergence d'une société civile .....	90
Chapitre 2 : Le secteur à but non lucratif en tant qu'objet de soutien public .....	99
Chapitre 3 : Des instruments de soutien public aux organisations à but non lucratif et de leur efficacité relative sur le plan économique et politique .....	115
Quelques conclusions préliminaires.....	145
Chapitre 4 : Les facteurs influant sur la performance de soutien subventionnel par l'État aux organisations à but non lucratif : du rôle des administrations régionales.....	148
Chapitre 5 : Du modèle « payer pour réformer » au cas du soutien public au bénévolat..	157
Chapitre 6 : Des facteurs politiques, sociaux et économiques du soutien public aux organisations à but non lucratif et social .....	164
PARTIE II. DÉMARCHE EMPIRIQUE : QUI, COMMENT ET POURQUOI	184
Chapitre 1. Soutien aux organisations à but non lucratif et social au niveau régional : une volonté presque unanime contre les faits.....	186

Evaluation de la volonté des autorités régionales à attirer des prestataires indépendants de services sociaux .....	186
Réflexion sur la volonté subjective des régions de mettre en place des réformes de soutien aux organisations à but non lucratif et social .....	206
De l'impact des facteurs du soutien public sur le résultat d'octroi de subventions aux sujets de la Fédération de Russie destinées à la mise en œuvre de programmes régionaux de soutien aux organisations à but non lucratif et social .....	209
De la notion de « l'offre du soutien public » et son évaluation .....	212
Chapitre 2. Soutien direct aux organisations à but non lucratif et social : de l'envergure de l'initiative, de la modestie des résultats.....	253
De l'impact des facteurs du soutien public sur les résultats des concours de subvention aux organisations à but non lucratif et social .....	253
Quelques réflexions sur l'efficacité du soutien public direct aux organisations à but non lucratif et social en Russie .....	278
Chapitre 3. Du volontariat en Russie : dans le collimateur de l'État.....	281
De la législation actuelle de la Fédération de Russie régissant les activités volontaires (bénévoles).....	281
De l'analyse de la législation en vigueur régissant les activités volontaires (bénévoles) dans les entités constitutives de la Fédération de Russie.....	286
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	299
Sur les conclusions directes de la thèse .....	299
Discussion sur le futur du tiers-secteur en Russie .....	308
Des obstacles au développement effectif du volontariat (bénévolat) dans la Fédération de Russie.....	312

Des remèdes possibles à court-terme aux possibles tensions et la réflexion sur l'avenir de la relation État – société civile en Russie .....	321
Pour ne pas conclure .....	333
Les Annexes .....	345
Sources .....	367
Bibliographie.....	371

## ***INTRODUCTION GÉNÉRALE***

### **Chapitre 1 : Contexte, problématique générale, logique de la recherche, résultats : « 10 000 lieues au-dessus » de la thèse**

#### **Actualité du sujet**

L'État et la société civile en Russie ont une relation complexe forgée à la fois par des spécificités historiques, culturelles, économiques et politiques. Il n'y a pas de consensus dans les milieux intellectuels russes sur la nature de cette relation et surtout sur la question selon laquelle l'État doit ou non faciliter délibérément le développement de la société civile, ou si cette société doit mûrir en étant à côté de l'État, ou même en combattant l'État et ses institutions.

La société civile n'est pas une société monolithique. Elle a ses propres institutions, dont font partie les ONG, les fondations et les associations. Les intérêts de la société civile se manifestent aussi à travers les partis politiques et d'autres moyens moins développés ou « institutionnalisés ». Les organisations à but non lucratif sont la forme la plus répandue et la plus utilisée, mises à part les formes de représentation non-institutionnalisées qui seront également étudiées dans cet ouvrage.

Parmi les organisations à but non lucratif (ci-après dénommées – ONL) les organisations qui délivrent les services sociaux jouent un rôle important. Il s'agit surtout des ONL qui délivrent des services dans la santé, l'éducation, la culture, le sport, les services aux usagers, tels qu'aux personnes âgées, handicapés, orphelins, familles nombreuses et autres groupes sociaux potentiellement vulnérables.

En 2010 la loi russe connaît l'apparition d'un nouveau terme, celui d'une ONL à but social (« d'utilité publique », ci-après dénommée – ONLUP). Les ONLUP désignent ces

ONL qui œuvrent pour résoudre des problèmes sociaux et pour développer les institutions de la société civile. En outre, telles que régies par la loi, les ONLUP n'effectuent pas d'activité politique. Compte tenu du développement du secteur des ONLUP (une croissance annuelle dépassant souvent le seuil de 10% au cours des 5 dernières années), les problèmes de son fonctionnement prennent une place de plus en plus marquante dans la problématique de l'évolution de la sphère sociale. L'État s'engage à leur apporter son soutien sous différentes formes, y compris sous une forme financière. Ce soutien s'effectue soit directement soit par un transfert budgétaire (quand l'État fédéral soutient l'État régional pour que ce dernier puisse soutenir les ONLUP). Depuis 2011 le montant de ce soutien augmentait chaque année, mais en 2016 le programme fut déjà interrompu, notamment à cause de facteurs non politiques (dont notamment les coupures budgétaires et la volonté d'accumuler les fonds sous une seule autorité fédérale).

Dans cette perspective, une série de questions pratiques se posent :

- l'État doit-il continuer à soutenir les ONLUP ?
- quelles sont les raisons politiques et économiques de soutien aux ONLUP ?
- quels instruments de soutien sont les plus adéquats, quel doit être le rôle de l'État fédéral et celui des États régionaux ?
- les États régionaux sont-ils prêts à soutenir les ONLUP ?
- quels sont les facteurs économiques et politiques au niveau régional du soutien aux ONLUP ?
- comment le soutien public influence le potentiel d'attirer des financements privés ?
- est-ce que le soutien public est efficace ?
- est-ce que la non-participation officielle des ONLUP dans la politique est réelle et justifiée ?



Durant les dernières décennies, la science politique et économique a révélé toute une gamme de facteurs indiquant l'efficacité du soutien aux ONLUP. Hors de la Russie, il y a des théories et des écoles rivales concernant ces sujets, par exemple la théorie de supplantation du financement privé par le financement public (*crowding-out*) et la théorie de « stimulation-complétion » du financement privé par le financement public (*crowding-in*). La théorie de supplantation se base sur une théorie selon laquelle les ONL ont besoin d'une somme fixe d'argent et qu'en touchant de l'argent public, elles cessent de chercher des financements ailleurs. Selon la théorie de stimulation-complétion, si l'ONL est efficace, elle attire des financements d'un large cercle de donateurs, y compris publics et privés (*crowding-in*).

Par contre, ces théories de soutien public aux ONG n'ont encore pas été testées sur les données empiriques russes.

Pour mieux gérer les programmes publics de soutien aux ONLUP et ONL dans un cadre plus général, pour mieux comprendre le contexte politique entourant le secteur, pour optimiser les dépenses budgétaires, on étudie l'expérience internationale, et on prend en compte ses propres spécificités en testant les théories étrangères. C'est ce qui justifie l'actualité du sujet.

Quelques résultats issus des recherches précédentes effectuées par l'auteur ont démontré les faits suivants :

1. Les subventions sont l'instrument de soutien aux ONL le plus demandé par le secteur même des ONL.

2. Les facteurs régionaux politiques de soutien aux ONL en Russie sont des plus importants, pour deux raisons : d'un côté, le désaccord des autorités régionales avec la politique publique fédérale peut instiguer le sabotage de celle-ci, d'un autre côté, il peut s'agir de l'opposition tacite délibérée par les autorités régionales. Les facteurs tels que le

niveau démocratique, la liberté des médias, la concurrence politique, la liberté de parole, le niveau du développement économique régional, la densité de population, la présence de territoires éloignés peuplés difficiles d'accès et autres peuvent aussi produire un impact sur le soutien aux ONL et son effet politique et économique.

3. Le résultat politique du soutien public aux ONL se voit à travers les financements privés reçus par les ONL après avoir touché aux subventions de l'État. Le désaccord de la société avec la politique publique se voit à travers la chute des dons privés aux ONL ayant reçu le financement public (par ex. : parce que la société ne considère pas ces ONL suffisamment indépendantes de l'État ou ouvertes). Par contre, si la société ne donne de l'argent qu'aux organismes ayant reçu un financement public, ceci aussi peut signifier que le secteur privé n'a encore pas su atteindre la maturité civile et le financement est justifié par un « sentiment de troupeau » plutôt que par un choix civil libre, conscient et équilibré. Ces hypothèses ne peuvent être retenues ou rejetées que sur la base de données empiriques juxtaposant les ONL ayant et n'ayant pas reçu un financement public, sinon par la voie d'infirmer ces hypothèses avec des études de cas isolés.

**Plusieurs faits montrent l'importance pratique** de l'étude que nous proposons. Depuis 2007, le Président de la Fédération de Russie, et depuis 2011 une dizaine de ministères fédéraux et encore plus régionaux ont commencé à soutenir les ONL offrant des services sociaux. L'effet de ces subventions n'a jamais été estimé systématiquement, surtout leur impact politique et économique, c'est-à-dire l'impact sur la société civile, les attitudes générales de la population aux ONL, la motivation du secteur ONL, son potentiel de rester le porte-parole des minorités, de groupes vulnérables, de la société en général vis-à-vis l'État. Le contexte politique de choix des ONL percevant les financements publics est largement connu, mais n'a pas encore été confirmé ni infirmé par une recherche académique équilibrée en Russie. Les méthodes proposées de l'évaluation de l'impact politique et économique du soutien public aux ONL peuvent aider à légèrement lever le voile des mystères et des mythes entourant les relations entre l'État et le secteur ONL en Russie.

L'évaluation du rôle des administrations régionales dans le soutien aux ONL aussi ne doit pas être sous-estimée dans un État aussi large et fédéralisé que la Russie.

Les résultats acquis à travers une telle étude peuvent être utilisés par les organismes nationaux et internationaux s'intéressant à l'état du secteur ONL et ONLUP en particulier en Russie, pour mieux anticiper les risques et les opportunités liés au fonctionnement du secteur ONL (ONLUP) en Russie. Certains des résultats provisoires atteints par l'auteur sont déjà utilisés par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie et par l'initiative publique Open Government (Ministère du Gouvernement Ouvert) en Russie.

Notamment les résultats obtenus ont déjà été utilisés par :

1. le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie – dans le rapport au Gouvernement de la Fédération de Russie sur l'état et le développement du secteur ONLUP en 2013 et 2014 ;

2. l'École des Hautes Études en Sciences Économiques, université d'État (ci-après dénommée EHESE) dans le projet commandé par l'Administration du Président de la Fédération de Russie sur l'évaluation de l'efficacité de projets publics de soutien aux ONL en Russie ;

3. la direction « Gouvernement ouvert » du Gouvernement de la Fédération de Russie (Ministre du gouvernement ouvert sans portefeuille).

Plusieurs résultats ont également été présentés aux colloques suivants : EURAM 2012 (Rotterdam, les Pays-Bas, 2012), Second Congrès Économique Russe (2 rapports, Souzdal, Fédération de Russie, 2013), XIVe Colloque international d'avril sur les problèmes du développement de l'économie et de la société (EHESE, Moscou, 2013) ; Colloques de l'Association for Public Policy Analysis and Management (Shanghai, Chine, 2013, Washington, États-Unis, 2013, Albuquerque, États-Unis, 2014), la Conférence organisée par

l'IGPDE (Paris, France, 2015), le Colloque IIAS-IASIA (Chengdu, Chine, 2016), la Conférence organisée par Rotary International (Moscou, Russie, 2019).

Les résultats préalables de l'étude ont également été débattus durant le stage professionnel à Woodrow Wilson Center for International Scholars (Washington, États-Unis, 2012), aux rencontres à l'Agence des initiatives stratégiques (fondée en 2012 à l'initiative du président en tant que boîte à idées auprès du Président) dans le cadre des initiatives « Levée des barrières au fonctionnement des ONLUP en Russie » (Moscou, 2012), du groupe de travail sur *social impact investing* (Moscou, 2014), au Centre Analytique auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie, ainsi qu'à la Commission sur la politique sociale et la qualité de vie de la Chambre Publique de la Fédération de Russie (Moscou, 2015).

### *Principaux travaux sur le sujet*

Dans la littérature scientifique, surtout étrangère (non-russe), il y a toute une gamme de travaux portant sur le rôle politique et économique des ONG dans le monde contemporain. Nous énumérons ici les grands sujets et les auteurs, tandis que les idées exprimées dans leurs travaux seront étudiées plus tard dans l'ouvrage.

Les plus connus d'entre eux portant sur le rôle des ONG dans l'économie et la politique sont décrits par F. Borgonovi, E. Boris, D. Browdy, B. Weisbrod, D. Van Slyke, N. Et B. Gilbert, R. Kramer, S. Ostrander, L. Salamon, S. Smith, E. Steuerle et al. Le thème de la collaboration entre l'État et les ONG est le mieux décrit dans les études de K. Gronbjerg, E. James, L. Salamon, S. Smith. Les chercheurs tels que M. Jay Moon, K. Zhong, I. Jing, V. Seibel, M. Considine, R. Kramer, B. Levinsson, S. Liu, H. Lorenzen, D. Lewis, V. Melif, S. Paskinelli, L. Salamon, V. Sokolowski, A. Harding et autres – étudiaient les spécificités nationales des relations entre l'État et les ONG, surtout dans la prestation des services sociaux.

Pour mieux optimiser le soutien aux ONG et maintenir l'équilibre entre le rôle économique et politique des ONG délivrant des services sociaux, nous définissons les facteurs qui impactent le succès de la politique publique de travail avec les ONG. Les travaux principaux sur le sujet appartiennent aux plumes de H. Anheier, D. Brudney, D. Van Slyke, E. Witesman, S. Vaughan, S. Smith, D. Suarez, S. Toepler, S. Fernandez, R. Steinberg et autres.

Les différentes approches à l'évaluation des facteurs de succès de la politique publique concernant les ONG dans les différents secteurs d'activité sont représentées dans les études de T. Mou, D. Chubb (dans l'éducation), F. Kramer (santé), D. Montias, D. Netzer, B. Frey, M. Schuster (arts et culture) et autres.

En Russie le secteur des ONG et le rôle de l'État dans son développement (ou dégradation sur les certains étapes) ont été étudiés dans de différents aspects par E. Abrossimova, A. Avtonomov, A. Auzan, V. Bénévolénski, E. Borisova, I. Diskine, E. Égorov, I. Zadorine, A. Libman, D. Miloslavskaya, Y. Pavlenko, A. Péréssétski, L. Polischouk, A. Rubinstein, S. Chichkine, V. Yakimets, et al. Par contre, à ce jour il n'y a pas de recherches systématiques sur la problématique de soutien public aux ONLUP et sur l'équilibre entre leur rôle politique et économique en Russie. Cette thèse essaye d'approfondir les recherches sur ces sujets scientifiques.

**L'objet de l'étude** est l'ensemble des organismes à but non lucratif en Russie moderne.

**Le sujet de l'étude** est l'examen des raisons et des résultats du soutien public aux ONLUP, son impact sur le rôle politique et économique des ONLUP dans un cadre plus général en Russie, l'évaluation du soutien public aux ONLUP.

**Le but de cette thèse** est de développer les approches théoriques et méthodiques portant sur l'évaluation des facteurs de succès des politiques publiques à l'égard des ONL, d'élaborer des méthodes d'évaluation et de les appliquer sur l'exemple d'ONLUP **en ayant recours aux instruments d'analyse proposés par la science politique et les sciences de gestion, en particulier le management public.**

Pour atteindre ce but, les **objectifs** suivants ont été déterminés :

Compte tenu des théories modernes déterminant l'endroit et le rôle des ONL dans l'économie et dans la politique, démontrer la nécessité ou non de soutenir les ONL (ONLUP) dans la situation actuelle russe ;

Evaluer les avantages et les désavantages comparés de différents instruments de soutien aux ONL du point de vue de l'équilibre entre le rôle politique et économique des ONL ;

Déterminer et classifier les facteurs politiques et autres déterminant le succès de subventions aux ONL (ONLUP) en Russie ;

Utiliser les données empiriques pour évaluer les facteurs déterminant le succès de la politique publique de soutien aux ONL (ONLUP) aux niveaux fédéral et régional ;

Déterminer comment le financement public des ONL (ONLUP) impacte les revenus des ONL (ONLUP) provenant du secteur privé et les résultats produits par les ONL (ONLUP) ;

Justifier et proposer des recommandations sur la politique publique à l'égard des ONL en Russie ;

Analyser la situation avec le soutien public au bénévolat en Russie ;

Débattre tout au long de la thèse sur les implications politiques des résultats en les mettant dans le contexte des sciences politiques.

## **Méthodologie de la recherche**

Dans cette partie de l'étude, nous essaierons d'anticiper les questions sur la méthodologie de cette recherche en utilisant des informations sur le chantier doctoral et le « terrain » que nous avons investigué. Tout en essayant de respecter les consignes de rédaction de l'ouvrage, nous comprenons également que les explications sous-mentionnées peuvent susciter des questions supplémentaires de la part du lecteur. L'auteur tentera tout de même de donner une explication suffisante sur les aspects principaux de la méthodologie.

Il est important de commencer par clarifier les notions principales utilisées dans l'étude, telle que la société civile et les ONLUP.

La notion de « société civile » renvoie à de multiples approches. Plus qu'un concept opérationnel des sciences sociales, elle sert à la fois d'outil de légitimation et de contestation du pouvoir en place par des opposants et d'instrument permettant la mise en place de programmes de soutien financier par les pays occidentaux (Etats-Unis, UE, FMI et Banque mondiale etc.), mais aussi en Russie. Une référence importante en la matière est le livre de Dominique Colas, *Le glaive et le fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile*, un spécialiste français de la Russie et du léninisme. La notion de la société civile est en effet une notion polysémique. Dans le Chapitre 1 de la thèse, « Contexte historique du tiers-secteur en Russie : vers l'émergence d'une société civile » du cadre théorique de la recherche on débat sur l'évolution de la société civile. Pour ceci nous débattons ici sur la notion de la société civile et de son articulation avec la notion du tiers secteur. Ce dernier est souvent décrit comme un secteur qui occupe l'espace entre la famille et le gouvernement, auquel on ajoute parfois le marché. Mais est-il véritablement toujours tiers et par rapport à quoi et à qui ? Ces aspects sont débattus dans le chapitre sus-mentionné.



Selon D. Colas l'histoire de la société civile est indissociable de celle des résistances. Si la notion de société civile « est au coeur de la définition moderne de la politique » le chercheur démontre qu'une telle conception du politique suscite de vives oppositions. Comme selon D. Colas l'acte de naissance de la société civile doit être recherché dans la progressive autonomisation de la communauté politique par rapport à la Cité de Dieu, nous débattons que la société civile en Russie évolue dans son autonomisation par rapport à l'Etat, voir le Gouvernement à ses différents niveaux.

C'est dans ce contexte souvent très complexe, surtout de relations avec l'État, que nous évaluons la société civile en Russie. La société civile en Russie est très souvent interconnectée avec l'espace d'idées et les valeurs, générées par l'État. Ceci se justifie entre autres par leur histoire commune complexe d'amitié et d'opposition qui se succédaient souvent instantanément.

Du point de vue heuristique dans cette étude on utilise les termes de la société civile et du tiers secteur comme proches mais pas complètement interchangeables. Au vu de l'immaturation du secteur et du champ de recherche en Russie ceci arrive souvent, surtout dans un discours professionnel. Ceci est dû au fait que la société civile est naissante, mais aussi que la plupart de la littérature russe dans le domaine utilise les termes comme des dénominations interchangeables. La distinction entre société civile et tiers secteur offre une excellente opportunité de clarification conceptuelle. Pour éviter l'ambiguïté nous adoptons la position de principe selon laquelle les termes ne sont pas interchangeables mais que l'un fait partie de l'autre comme dans une matryochka (poupée russe). Ceci est aussi dû à la spécificité du corps de législation russe. Selon l'accord inédit entre les professionnels russes du tiers secteur, pour les études sur le cas russe, tiers secteur égale secteur non-lucratif, voire des ONL. Le tiers secteur même fait partie de la société civile, voire à l'une de ses formes.

A son tour le tiers secteur comprend principalement les ONL. En Fédération de Russie, il existe plus de trente types / formes d'organisations à but non lucratif. Certains d'entre eux ne diffèrent que par leur nom, ayant des fonctions similaires. Les principales formes d'organisations à but non lucratif sont établies par le Code civil de la Fédération de Russie au paragraphe 6 du chapitre 4 et par la loi fédérale sur les organisations à but non lucratif. Cependant, outre ces deux lois, il existe plus de vingt lois réglementant les activités spécifiques d'autres organisations à but non lucratif.

Une Organisation à but non lucratif (ONL) est une organisation dont le but principal n'est pas de réaliser un profit et qui ne distribue pas le profit reçu aux participants. Des organisations à but non lucratif peuvent être créées pour atteindre des objectifs sociaux, caritatifs, culturels, éducatifs, politiques, scientifiques et gestionnaires dans les domaines de la protection de la santé des citoyens, du développement de la culture physique et du sport, de la satisfaction des besoins spirituels et autres besoins intangibles des citoyens, de la protection des droits et des intérêts légitimes des citoyens et des organisations, pour résoudre les différends et les conflits, pour fournir une assistance juridique ainsi que d'autres fins visant le bien public. Les organisations à but non lucratif ont le droit de s'engager dans une activité entrepreneuriale uniquement si cette activité vise à atteindre les objectifs de l'organisation.

Les organisations à but non lucratif peuvent avoir les formes suivantes : organisation autonome à but non lucratif ; Formation juridique (collège d'avocats, cabinet d'avocats et conseil juridique) ; Association et union ; Organisme de charité ; Société d'État ; État et municipalité autonome, institution budgétaire et étatique ; Parc national, parc naturel, réserve naturelle d'État ; Société cosaque ; Coopérative d'habitation ; Partenariat à but non lucratif ; ONG ; Condominium (partenariat de propriétaires) ; Association publique (parti politique, organisation publique (y compris les personnes handicapées), mouvement public, fondation

publique, institution publique, syndicat) ; Société mutuelle d'assurance ; Associations d'entités juridiques ; Association des employeurs ; Communauté autochtone ; Coopérative de consommateurs (y compris coopérative de consommateurs de crédit), coopérative de consommateurs agricoles (transformation, commerce, desserte, approvisionnement, horticulture, potager, bétail) ; Organisation / association religieuse (organisation religieuse (locale et centralisée), groupe religieux) ; Association à but non lucratif horticole, potager ou maison de campagne ; Chambre de commerce ; Gouvernement autonome territorial ; Institution (y compris privée) ; Institution autonome ; Fondation.

Dans l'étude on ne considère que les types d'ONL qui sont indépendants de l'Etat par leur statut juridique. Pour mieux mettre le lecteur dans le contexte juridique du fonctionnement des ONL on donne ci-dessus quelques détails sur leur fonctionnement comme régi par la loi.

Selon la loi, une ONL est créée sans limitation de durée d'activité, sauf disposition contraire dans la charte de l'organisation - son document constitutif principal. À l'heure actuelle, le Ministère de la justice de la Fédération de Russie s'occupe de l'enregistrement des organisations à but non lucratif. Le Ministère de la Justice et ses antennes territoriales prennent des décisions concernant l'enregistrement par l'État des ONL, y compris les questions relatives à sa création, à sa réorganisation ou à sa liquidation. Toutes les modifications apportées aux documents constitutifs des organisations à but non lucratif et l'inclusion d'une organisation spécifique dans le registre unifié des entités juridiques sont également effectuées par le Ministère de la Justice.

Pour l'enregistrement d'un organisme à but non lucratif, il faut payer un droit officiel à l'État. Selon la pratique, les délais d'enregistrement des organismes à but non lucratif auprès du Ministère de la justice ne dépassent pas 30 jours ouvrables.

C'est dans ce sens-là donné par la loi (avec quelques précisions sur la composition) que nous employons le mot ONL dans cette étude. Les contraintes financières et fiscales des ONL seront étudiées de plus près plus tard dans l'étude.

Les ONL ne font partie ni du marché ni de l'Etat. Parmi les ONL, les organisations qui délivrent les services sociaux jouent un rôle d'importance. Il s'agit surtout des ONL qui délivrent des services dans la santé, l'éducation, la culture, le sport, les services aux usagers, tels qu'aux personnes âgées, handicapés, orphelins, familles nombreuses et autres groupes sociaux potentiellement vulnérables.

En 2010 la loi russe connaît l'apparition d'un nouveau terme, celui d'une ONL à but social («d'utilité publique», ci-après dénommée – ONLUP). Les ONLUP désignent ces ONL qui œuvrent pour résoudre des problèmes sociaux et développer les institutions de la société civile. En outre, tel que régi par la loi les ONLUP n'exercent pas d'activité politique. Compte tenu du développement du secteur ONLUP les problèmes de son fonctionnement prennent une place de plus en plus marquante dans la problématique de l'évolution de la sphère sociale. L'État s'engage à lui prêter le soutien en différentes formes, y compris financièrement.

Ce soutien s'effectue soit directement soit par un transfert budgétaire (quand l'État fédéral soutient l'État régional pour que ce dernier puisse soutenir les ONLUP). Depuis 2011 la taille de ce soutien augmentait chaque année, mais en 2016 le programme fut déjà interrompu, ceci non seulement à cause des facteurs non politiques.

Comme les subventions est l'un des mécanismes qu'on étudie dans l'ouvrage pour comprendre les rapports entre l'Etat et les ONL, il convient de faire une précision supplémentaire. Comme le suggère l'accès aux fonds européens dans les pays de l'UE,

bénéficier des subventions peut freiner l'enthousiasme des acteurs de la société civile. Nous verrons dans l'étude que ceci peut également freiner l'intérêt des organismes russes, alors que le respect des indicateurs de résultats des projets financés n'équivaut pas à l'atteinte des objectifs du programme. Ces aspects seront également étudiés à travers les différentes hypothèses données dans les chapitres suivant, notamment dans le cadre pratique de la recherche.

Pour ce qui concerne le terme État qu'on utilise souvent dans cette étude, on l'emploie pour signifier le Gouvernement russe, qui en Russie selon la loi est décomposé sur deux niveaux : fédéral et régional, mais on y inclut également les pouvoirs municipaux qui ne sont pas considérés comme « gouvernement » mais représentent les intérêts publics comme régi par la Constitution et la législation russe. Tenant compte que les systèmes politiques et administratifs en Russie sont très inter-connectés, ce qui sera débattu plus tard dans l'étude, on utilise le terme État pour désigner l'ensemble des acteurs administratifs et politiques à tout niveau du pouvoir. Ceci ne veut pas dire que les intérêts dans ce groupe sont égaux, bien au contraire, parce que l'État est l'ensemble des élites, mais l'intérêt d'assurer la pérennité de leur fonctions et de leur pouvoir est considéré comme le facteur clé qui permet d'unir ses phénomènes sous le même terme État. Souvent donc on utilise le terme État pour juxtaposer la société civile, le tiers secteur et les ONL.

Tant que dans l'ouvrage la société civile et son rapport avec l'État sont étudiés à travers des politiques publiques assez concrètes (subventions, contrats, et autres), il est important d'adopter tout de suite une position claire sur le rapport entre politique et politiques publiques en Russie. Ceci sera débattu plus en détail dans les chapitres qui suivent. Comme ceci a été précisé avant, cette relation est très étroite. Il s'agit non seulement de l'immaturité du système politique où la politique et la politique publique sont inter-liés, mais aussi de la législation même en vigueur. Pour en donner un exemple : selon la loi russe l'exécutif est

responsable de la mise en place des politiques publiques et de l'initiative législative. A la fois, selon l'autre loi la nomination des cadres clés aux administrations se fait par le biais d'instruments différents. Par exemple, le Ministre de l'économie qui est responsable de la politique publique de soutien aux ONL est nommé par le Président du pays qui est une personne politique élue. Par contre, la mise en place de la politique publique est considérée comme responsabilité directe de son adjoint. Les adjoints sont nommés par le Premier Ministre qui, quant à lui, est une personne administrative, inscrite dans le système bureaucratique. De ce fait, il se passe souvent que les ministres fédéraux étant des personnes plutôt politiques (malgré la législation) de par la nature de leur nomination doivent collaborer avec des personnes purement administratives parfois choisies par le Premier Ministre même ce qui peut causer des contraintes dans la mise en place des politiques publiques. Ces politiques sont également définies par les ministres comme personnes principales au Gouvernement. Si on descend au niveau suivant de l'administration ministérielle on observe que les directeurs des départements sont nommés par le Ministre, tandis que leurs adjoints et tous les autres membres de l'administration par le Ministre adjoint. Ceci crée une situation assez particulière où l'on observe quelques effets du jeu du pirate décrit par Stewart Ian [Stewart 1999]. Le jeu du pirate est un jeu mathématique simple. Il illustre comment, si le comportement des participants humains est conforme au modèle Homo economicus, l'aboutissement d'un jeu peut être surprenant. C'est une version multijoueur du jeu de l'ultimatum. Le modèle standard de l'Homo economicus postule que les individus poursuivent leur intérêt matériel individuel et agissent de manière rationnelle pour atteindre leurs objectifs. C'est ainsi que se forment les groupes d'intérêt et se joue la politique publique dans sa relation à la politique en Russie.

La grande majorité de la littérature sur l'évaluation des politiques publiques est fondée sur l'expérience gouvernementale des démocraties libérales (responsabilité électorale

effective des gouvernants et respect des libertés civiles, transparence financière, capacité institutionnelle et neutralité politique des institutions de contrôle etc.). Or, souvent il y a un consensus général dans les pays Occidentaux à ne pas situer la Russie dans cette catégorie. Dès lors, l'applicabilité directe des acquis théoriques et méthodologiques de la littérature (majoritairement américaine, anglaise, française et autre) utilisée dans cette thèse et décrite en détail dans le cadre théorique dans le cas russe est mise en cause. A la fois, l'auteur a été contraint de puiser dans ses sources et cette littérature à défaut d'études suffisamment représentatives sur le cas russe. L'auteur tient à faire cette observation méthodologique dès le début de l'étude pour rendre plus objectif l'interprétation des résultats par le lecteur.

Comme les subventions ont été choisies comme instrument principal qu'on utilise pour étudier le rapport entre l'Etat et la société civile et son potentiel et vu que nous choisissons de situer le tiers secteur dans un « espace social délimité en dehors du marché et de l'Etat », il est nécessaire de faire le même type d'observation concernant le système économique russe. L'économie russe est majoritairement étatique. Selon les estimations l'Etat en Russie est responsable d'environ 65-70 pour cent du PIB [Rapport FAS 2016] (les évaluations optimistes étant plus rares [Statista]), ceci inclut le traitement des fonctionnaires, les soldes à l'armée, les contrats publics (fédéraux, régionaux et municipaux), le système de pensions, de santé, d'éducation, l'ensemble des entreprises et de corporations dites Étatiques, possédant de ressources financières, immobilières, voire économiques, considérables et donc aussi politiques, les partis politiques (malgré que le système soit encore en phase de maturation ce dont nous reparlerons plus tard), même beaucoup « d'ONG » (qui comprennent des organes publics, telles que les administrations, les préfectures, les mairies, etc., qui fait que nous utilisons le terme « organisation à but non lucratif », pour pouvoir rendre justice et faire une distinction juste avec ce qu'on appelle vraiment « non profit » dans les pays anglo-saxons, ou association (selon la loi 1901) en France, par exemple), les

associations publiques (les chambres de commerce, les chambres d'industrie, les agences de différentes sortes, responsabilité et niveaux), même les compagnies qui font la connaissance et la gloire économique russe dans le monde (souvent pétrolières, ferroviaires, diamants, etc.), certaines SARL instaurées par l'État pour organiser de grands chantiers sportifs (Jeux Olympiques, Coupe du Monde, etc.), pour gérer les zones économiques, elles aussi assujetties aux lois et réglementations particulières, l'ensemble des subsides et des subventions, etc. La capacité institutionnelle alors est limitée par ce fait. Les PME à titre d'exemple ne représentent que 20 % du PIB.

Selon la faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Sherbrooke à Québec, le niveau des inégalités économiques reste très élevé malgré l'indice croissant du développement humain [Rapport de l'Université 2017]. Ceci est en large partie dû à l'indice de corruption élevée. Il s'agit d'un indice de perception de la corruption (IPC). On débat sur la maturité institutionnelle de l'économie russe plus en détail dans la partie « Discussion sur le futur du tiers-secteur en Russie » de l'étude.

Enfin on définit le marché comme un espace qui suppose l'égalité des individus et s'oppose aux sociétés aristocratiques où l'essentiel est le statut des personnes. Par ailleurs, le marché est un « ferment de libération » [Fontaine 2009]. Toutefois, le marché peut être aussi un lieu de tricherie et de violences, l'important alors étant le système de lois qui les encadre.

La base méthodique de la présente étude inclut les méthodes suivantes :

- de généralisation et de comparaison des résultats – afin de déterminer les avantages et les désavantages des modèles théoriques élaborés par les chercheurs étrangers (pour la Russie) ;



- de déduction – afin de déterminer les facteurs de succès de la politique publique de soutien aux ONL en Russie ;
- de statistiques (corrélations, régressions, y compris régressions probit, régressions multilinéaires) – afin d’évaluer l’impact des facteurs de succès ;
- d’induction – afin de former sur la base d’une analyse empirique des connaissances pratiques expliquant la spécificité du soutien public aux ONL (ONLUP) en Russie ;
- de simulation – pour évaluer les résultats possibles de différentes politiques publiques.

La base empirique de données inclut les données issues :

- de l’enquête de gouverneurs et de chefs de ministères régionaux menée en 2012 par l’Agence des initiatives stratégiques (fondée sous les auspices de M. V. Poutine en tant que boîte à idées sur la politique publique (64 personnes sondées des 44 régions russes sur 85 existantes) ;
- des rapports d’activité et de Finance des ONLUP soumis au Ministère du développement économique de la Fédération de Russie (depuis 2011 presque 200 ONLUP ont reçu des subventions du Ministère et 600 rapports financiers et d’activité ont été soumis) ;
- du Suivi de résultats du soutien public aux ONLUP organisé par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie, conjointement avec les régions russes (chaque année environ 1400 personnes sondées, y compris environ 70 personnes

sondées parmi les chefs d'administrations régionales et 1300 personnes sondées -chefs d'ONL dans différents secteurs d'activité issus d'environ 70 régions russes) ;

- du Suivi de l'état de la société civile en Russie, mené par le Centre d'études de la société civile et du secteur à but non lucratif de l'École des Hautes Études en Sciences Économiques, université d'État, depuis 2006, incluant l'une des plus larges bases de données sur le secteur ONLUP existant en Russie à cette date ;

- de l'Agence Russe des Statistiques ;

- des nombreuses études menées par le Laboratoire international de recherche de l'économie des institutions de la société civile, dont l'auteur est aussi l'animateur ;

- des interviews personnelles et de Focus Groups organisés avec leaders d'opinion du secteur public et du tiers-secteur (notamment de la conférence à huis clos organisée par l'auteur en 2016 sur l'avenir du tiers-secteur en Russie avec participation de grandes personnalités politiques, d'ONG internationales et russes et de chercheurs du milieu académique) .

Expliquons un peu plus la méthodologie de l'enquête de gouverneurs et de chefs de ministères régionaux menée en 2012 par l'Agence des initiatives stratégiques (fondée sous les auspices de M. V. Poutine en tant que boîte à idées sur la politique publique (64 personnes sondées des 44 régions russes sur 85 existantes). Ceci est d'autant plus important que les résultats de l'enquête ont permis d'approfondir les hypothèses dans l'étude.

L'analyse est basée sur le matériel des enquêtes de chefs d'autorités exécutifs régionaux, tenue par l'ONL autonome « Agence d'initiatives stratégiques visant à promouvoir de nouveaux projets » en 2012 au questionnaire élaboré par la Fondation

« Institut d'économie urbaine ». Comme dans la plupart des études de ce genre, la base du questionnaire est relativement exiguë : 64 responsables gouvernementaux de 44 régions russes ont été interrogés. Néanmoins, parmi les participants de l'enquête il y avait des ministres régionaux, sous-ministres et les gouverneurs, les experts en collaboration avec les ONL.

Les questionnaires de l'enquête ont été classés par secteur de l'autorité, qui emploie le participant (l'éducation, la santé, la culture, le sport, la politique sociale et la catégorie spéciale pour des « multidisciplinaires »), en tenant compte l'importance et l'utilité de questionnaires :

- importantes étaient des réponses sur l'industrie dans laquelle opère l'autorité, présenté par le répondant (98% des questionnaires) ;

- une catégorie spéciale des répondants – « multidisciplinaires », qui comprenait les vice-gouverneurs, des experts des ministères du Développement économique, du ministère du Travail et du Développement social – a compris les répondants dont le travail présume une connaissance de chacun de ces secteurs sociaux. Leurs réponses ont toujours été considérées comme utiles.

Les services décrits par les répondants ont été divisés en cinq secteurs – éducation, santé, culture et cinématographie, politique sociale, culture physique et sports (plus de détails sur les industries de questionnaires et les profils des répondants dans le tableau 4 en annexe), et 33 « sous-secteurs », conformément aux articles et paragraphes de la classification des dépenses budgétaires de l'alinéa 3 de l'article 21 du Code du budget de la Fédération de Russie (Tableau 5 en annexe). Aussi, les mêmes répondants ont également été divisés en groupes : des « expérimentés », ceux qui ont travaillé avec les ONL, - 59% des répondants

(23% seulement une fois) ; et « inexpérimentés », ceux qui n'ont pas travaillé avec les ONL, - 41% des répondants.

La première hypothèse était que les autorités des entités constitutives de la Fédération de Russie sont prêtes à travailler avec les ONL, mais qu'elles ne le font pas. En d'autres termes, les autorités voient ou pensent que le gouvernement est inefficace et, sur cette base, elles estiment que l'organisation «non gouvernementale» fera mieux, par exemple, elle fournira des services de meilleure qualité. Les régions cherchent à changer le statu quo, mais n'évaluent pas l'état de préparation du marché, des fournisseurs non étatiques, ainsi que leurs propres possibilités réelles de réglementer les fournisseurs non étatiques. Tout d'abord, les autorités régionales voient des «défaillances de l'État», mais n'analysent pas à ce stade les éventuelles «défaillances du marché» ou «défaillances des ONL» (leurs propres possibilités de réguler les services sociaux après la dénationalisation).

La deuxième hypothèse était que les autorités évaluent de manière positive l'expérience acquise de travail avec les ONL, mais qu'en raison du conservatisme, les évaluations positives ont moins d'impact positif sur la décision de dénationalisation que les évaluations négatives. Cette hypothèse est destinée à tester l'impact du capital social fermé et ouvert entre les fournisseurs étatiques et non étatiques en Russie du point de vue de la théorie de Putnam sur l'accumulation de capital social. La théorie de Putnam suggère une augmentation du succès de l'interaction sociale en raison d'une confiance accrue dans les réseaux. Il est probable que l'accroissement de la confiance de l'État dans les ONL, résultant de l'accumulation de l'expérience, augmentera l'influence d'évaluations positives sur la volonté de privatisation.

Sur la base des deux premières hypothèses, la troisième hypothèse suivait. Il s'agit d'une hypothèse sur l'existence d'une restriction culturelle historiquement déterminée,

caractérisée par le fait que les autorités des sujets de la fédération, comprenant l'importance de la «tendance» en matière de travail avec les ONL, n'ont pas une idée claire d'une nouvelle configuration des rôles et de la répartition des responsabilités avec les ONL. Ceci est un autre exemple d'un conflit traditionnel dans la culture russe de la forme et du contenu des réformes. Peut-être existe-t-il un désir de changement de forme (basé sur la portée des idées et des pratiques réussies des économies développées), qui ne comprend toutefois pas une compréhension du contenu, des préalables économiques et sociaux de la réforme.

Un test de ces hypothèses nécessitait en principe une enquête auprès des chefs de toutes les régions, des chefs de ministères et de départements compétents, des chefs et des experts de départements travaillant avec des ONG et des entreprises. Afin de tester les aspects qualitatifs, des entretiens approfondis sont nécessaires. L'étude devrait être représentative. Pour évaluer l'état de préparation des objectifs quantitatifs, il est nécessaire de collecter des données statistiques disparates auprès de Rosstat, du ministère de la Justice, du ministère de la Santé, du ministère du Développement économique, du ministère du Travail, du ministère du Développement régional sur le soutien public et la situation économique des ONL, des suivies d'une analyse quantitative des données. Il était nécessaire d'analyser les textes législatifs réglementaires des régions pour déterminer la disponibilité des concepts et, en général, le cadre législatif qui permettra la denationalization et le travail élargi avec les ONL.

Cette étude ne prétend pas être aussi complète, l'auteur ne disposant pas toujours de données représentatives. Néanmoins, on a tenté de mener une étude pilote en utilisant le matériel présenté à l'auteur de questionnaires recueillis dans le cadre d'une enquête auprès des autorités des entités constitutives de la Fédération de Russie, qui a été complétée par 64 répondants de 44 régions de la Fédération de Russie. L'enquête était consacrée aux expériences régionales et aux perceptions de travail avec les ONL. Elle a été réalisée par

l'ANO «Agence d'initiatives stratégiques pour la promotion de nouveaux projets» en 2012, selon un questionnaire préparé par la fondation de l'Institut de l'économie urbaine. Les données collectées sont, en ce sens, uniques, car elles reflètent les opinions des dirigeants de certains départements « sociaux » clés, dont l'auteur a considéré les réponses fiables et valables du point de vue de l'évaluation de l'état de préparation des départements concernés. De plus, les régions et les départements régionaux ayant participé à l'enquête sont les plus actifs sur le plan social et s'intéressent au problème de la recherche, ce qui détermine les perspectives d'utilisation de ce matériel pour une étude pilote.

Pour tester ces hypothèses, seules certaines des questions du questionnaire se sont révélées utiles (voir leur liste en Annexe).

Le premier groupe de questions souligné par l'auteur est lié à l'expérience d'attraction des fournisseurs non étatiques dans la région et à l'évaluation de cette expérience par les autorités régionales (liste de services, conséquences positives et négatives de la dénationalisation). Le deuxième groupe utilisé concerne l'évaluation par les autorités régionales de la faisabilité d'attirer des fournisseurs non étatiques dans le cas général et des obstacles de nature différente, indépendamment de l'expérience de la dénationalisation (culturelle, économique, juridique). Le troisième groupe comprend des questions sur les mesures visant à soutenir les fournisseurs non gouvernementaux de services sociaux utilisés dans la région.

En analyse, l'auteur parlera souvent de l'état de préparation subjectif et objectif. Les groupes de questions mis en évidence par l'auteur peuvent également être divisés en deux groupes et expliquer l'utilisation du critère d'objectivité.

L'enquête des gouverneurs n'était pas complètement indépendante parce que il a été mené par une Agence sous les auspice du Président, dans le sens que les répondants pouvaient donner des réponses non sincères mais voulues (dans leur perception par le Gouvernement central). Ceci est certainement un handicap méthodologique peu surmontable, sachant que cette enquête serait tout de même impossible sans participation de l'Agence mentionnée.

Les réponses des responsables gouvernementaux ont été reçu après l'envoi de l'enquête dans toutes les régions de la Russie. Ceux qui ont décidé de répondre ont été étudiés. La plupart des répondants sont des personnes nommées politiquement.

Pour définir la méthodologie de l'étude on utilise l'approche proposée par Peneranda (2014). La raison pour laquelle cette étude et sa méthodologie ont été prises pour modèle est qu'elle s'articule aussi autour de la relation entre les institutions publiques (et culturelles) et les citoyens (sur des projets de partage des connaissances), que cette méthodologie est décrite et justifiée en détail, mais aussi que la thèse a été soutenue en management public et sciences de gestion ce qui correspond à la nature intra-disciplinaire de ce travail débattu à plusieurs reprises avec les chercheurs en sciences politiques mais aussi en sciences de gestion auxquels l'auteur doit sa reconnaissance. Les tableaux sur le design de la recherche et sur l'organisation de la recherche qui suivent ont été inspirés par l'ouvrage susmentionné.

<b>Recueil de données</b>	Choix du terrain :
	Echantillonnage multi-sites ayant un trait commun
	Diversification et dispersion contextuelle
	Différentes catégories d'acteurs interrogés
	Analyse contextuelle des lois
	Types de données :
	Données primaires : entretiens semi-directifs et journées d'observation sur le terrain, focus groupes, législation russe
<b>Analyse de données</b>	Données secondaires : documentation interne, réunions, revue de presse, données web, rapports
	Analyse infra-cas et inter-cas (analyse en profondeur des cas puis analyse comparative)
	Analyse de contenu
	Codage
	Modélisation
	SPSS et STATA (pour les modèles)
<b>Précautions</b>	Analyse des relations
	Validité
	Fiabilité
	Précautions liées à la perspective épistémologique

Tableau 1. Design de la recherche (adapté de Leclercq, 2009)



## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Chapitre 1 : Contexte, problématique générale, logique de la recherche, résultats « 10 000 lieues au-dessus » de la thèse (*chapitre actuel*)

Chapitre 2 : Le tiers-secteur en Russie : existence grâce ou malgré l'État ?

Chapitre 3 : Petit intermède sur la société civile Russe « de projet »

Chapitre 4 : ONG dans les régions : vers un nouveau système de coordonnées ?

## PARTIE I : CADRE THÉORIQUE DE LA RECHERCHE

Chapitre 1 : Contexte historique du tiers-secteur en Russie : vers l'émergence d'une société civile

Chapitre 2 : Le secteur à but non lucratif en tant qu'objet du soutien public

Chapitre 3 : Des instruments de soutien public aux ONL et de leur efficacité relative sur le plan économique et politique

Chapitre 4 : Les facteurs influant sur la performance de soutien subventionnel par l'État : du rôle des administrations régionales

Chapitre 5 : Du modèle « payer pour réformer » au cas du soutien public au bénévolat

Chapitre 6 : Des facteurs politiques, sociaux et économiques du soutien public aux ONLUP  
Synthèse du cadre théorique

## PARTIE II : DÉMARCHE EMPIRIQUE : QUI, COMMENT, POURQUOI

Chapitre 1 : Soutien aux ONLUP au niveau régional : une volonté presque unanime contre les faits...

Chapitre 2 : Soutien Direct aux ONLUP : de l'envergure de l'initiative, de la modestie des résultats

Chapitre 3 : Du bénévolat en Russie : Dans le collimateur de l'État

Synthèse de la démarche empirique

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Sur les conclusions directes de la thèse

Discussion sur le futur du tiers-secteur en Russie

Des obstacles au développement effectif du volontariat (bénévolat) en Russie

Des remèdes possibles à court-terme aux possibles tensions et l'avenir de la relation État-civile en Russie

Figure. Organisation de la recherche

Vu la longueur de l'étude qui suit pour rendre la lecture et la compréhension de la méthodologie plus confortable, on donnera ci-dessous certains résultats obtenus dans l'étude en mettant en gras les grands tournants de l'étude. Ceci ne comporte en principal que les résultats directs.

## **Un raccourci de la thèse : 10 000 lieues au-dessus de la thèse**

**La première question importante est de mettre dans une perspective théorique les raisons et les résultats possibles du soutien public apporté aux ONL.** Ceux-ci peuvent comporter des jugements d'un caractère général, mais en même temps doivent prendre en compte la spécificité de l'histoire du développement du secteur ONL en Russie et de ses relations avec le pouvoir public.

Le trait commun des ONL qui les distingue des autres types d'organisation est l'interdiction de redistribuer ses bénéfices (le profit) parmi ses propriétaires (non-distribution contrainte ou NDC), membres, créateurs (ceci étant valable en France, en Russie, aux Etats-Unis, en Chine ou bien ailleurs). Vu que les ONL n'ont pas de vocation à la maximisation de profit (au moins selon la loi) elles sont exposées aux risques financiers supplémentaires et aux risques de faillite dans l'offre des services sociaux si jamais une telle responsabilité leur est déléguée. Ces risques peuvent être récompensés par le fait qu'à cause de l'absence d'une motivation à la maximisation, les particuliers et autres types de donateurs prêtent un crédit de confiance supplémentaire aux ONL et leur font des dons pour développer leurs activités sociales. Ceci est surtout vrai quand les particuliers et d'autres donateurs partagent les valeurs, les objectifs et les idées d'une ONL en cause.

Selon la théorie de trois défaillances de Steinberg [Steinberg, 1985] les ONL sont créées dans les zones de défaillance de l'État, du marché et/ou du contrat et sont orientées à satisfaire les besoins d'un électeur non-médian. Souvent les ONL travaillent avec les catégories de gens les plus vulnérables en leur offrant des services sociaux soit en résolvant des problèmes sociaux qui se trouvent dans la zone de responsabilité de l'État (telles que les garanties d'une aide sociale de qualité, de l'aide aux malades, d'une adaptation sociale aux handicapés et autres).

Les avantages comparés et le rôle particulier joué par les ONL soulèvent la question de leur soutien ciblé par l'État. En outre, ces avantages ne sont qu'un prérequis nécessaire, mais insuffisant de leur soutien. La nécessité de soutenir le secteur découle de ses « failures ». Salamon [Salamon 1995] appelle ces « failures » (ou « faillites ») les quatre défaillances du secteur non lucratif (ou « du secteur volontaire » - un calque sur un terme anglais « voluntary failure ») :

« la disette philanthropique » (l'incapacité de collecter la quantité suffisante de ressources) ;

« particularisme » (la tendance à n'aider qu'à un cercle limité de personnes, « sur la liste », et à ignorer les besoins des autres) ;

« paternalisme » (la prise isolée de décisions, sans prendre en compte les opinions du public cible) ;

« dilettantisme » (le manque de compétences professionnelles au sein du personnel des ONL qui restent à flot grâce à l'enthousiasme).

Le soutien public de l'activité des ONL peut éliminer ces échecs. Par exemple : en accordant un crédit d'impôt ou un soutien financier on diminue « la disette philanthropique », en exigeant l'accès égal ou équitable aux services on diminue « le particularisme », en exigeant un bilan d'activité ou la cooptation de citoyens et de volontaires dans les activités d'une ONL on diminue « le paternalisme », en imposant des standards, des certificats de qualité on diminue « le dilettantisme ». Dans le cas d'un soutien financier, l'État peut utiliser un contrat pour y inclure toutes les obligations d'un tel caractère imposées à un bénéficiaire. Une étude [Lynn 2002, p.59] a démontré sur quelques exemples de programmes

publics que le soutien public contribue à la croissance du nombre de services sociaux offerts par les ONL – en écartant les échecs du volontariat. Aussi le soutien public sert à augmenter la stabilité gestionnaire et financière et la prédictibilité des ONL-bénéficiaires [Gronbjerg 1993].

La *Non-distribution contrainte* ou *NDC* est un trait indissociable des ONL. Cette contrainte rend le besoin en aide supplémentaire un point caractéristique du secteur à but non lucratif. Par contre, même une pénurie philanthropique ne justifie pas le soutien public. Ce soutien devient justifié quand les problèmes traités et les services offerts par les ONL relèvent de la compétence de l'État (telles que les garanties sociales inscrites dans la constitution), et en même temps l'État et le marché n'offrent pas ces services soit leur quantité et/ou leur qualité ne sont pas suffisantes.

En Russie selon le Code civil de la Fédération de Russie, les ONL peuvent être non-volontaires et fondées par l'État. Par exemple, on compte parmi les ONL les établissements publics et municipaux créés selon des lois fédérales et institués par l'État. Ci-après sous le terme « ONL » on sous-entend les organisations non gouvernementales à but non lucratif. Par contre, ceci ne veut absolument pas dire que ces ONL ne sont pas impliquées dans une action politique.

Le secteur non-gouvernemental russe à but non lucratif est très divers en termes de formes d'organisation. Les mouvements associatifs constituent 45% et les fondations - 10% des organisations, qui constituent les catégories les plus nombreuses. Il y a aussi des partenariats à but non lucratif, des organisations religieuses, des organisations autonomes à but non lucratif, des associations de propriétaires, des sociétés, des coopératives, des chambres de commerce et d'industrie, des associations de paysans et autres [Monitoring EHESE 2012].

Pour soutenir les ONL qui offrent des services sociaux on les distingue dans la législation russe par un terme « l'organisation à but non lucratif d'utilité publique » (ONLUP ou en russe « *sotsialno oriéntirovannaya nékommértchéskaya organizatsiya* » ). Ce terme fut introduit dans la loi russe en 2010. L'ONLUP est une ONL qui œuvre pour résoudre des problèmes sociaux, développer la société civile en Fédération de Russie et pour offrir différents services dans le domaine de la culture, de la santé, du sport, de la formation et autres. En réalité, la loi fédérale est telle que les ONL considérées comme ONLUP ne participent pas à l'action politique, néanmoins, ce n'est pas le cas et leur participation dans les activités politiques réelles est importante et reste à mesurer. La question d'équilibre entre le rôle politique et économique des ONL, et ONLUP en particulier, en Russie n'a jamais été adressée dans la recherche dans une perspective systématique.

Selon l'Agence Russe des Statistiques (ci-après dénommée – Rosstat), environ 120 mille ONL peuvent être considérées comme ONLUP (en tout, il y a 422 mille ONL selon le Ministère de la Justice de la Fédération de Russie). Si on considère les ONL qui servent les ménages comme « d'utilité publique » (il n'y avait pas de statistiques officielles sur ONLUP avant 2011), on verra qu'en 2009-2016 le secteur fait preuve d'une tendance stable vers la croissance.

La nécessité de soutenir les ONLUP en Russie est d'autant plus grande que 57% d'ONLUP subissent un manque de moyens ce qui dessert leurs activités et missions, 36% d'ONLUP n'ont pas de personnel, seulement 5% d'ONLUP ont plus de 30 employés, 28% d'ONLUP n'ont jamais travaillé avec les bénévoles, 30% d'ONLUP n'ont pas de locaux. En conséquence, 55% d'ONL attendent le soutien provenant des autorités locales, 35% – des autorités régionales. Déjà l'Etat est l'un des donateurs principaux d'ONLUP, sa part dans les revenus des ONLUP s'élevant à 39% (dans les pays développés - 36%) [Monitoring EHESE 2012]. Malgré la comparabilité de fractions du financement, les chiffres absolus

varient considérablement. Par contre, avant qu'on puisse décider si le rôle de l'État dans le soutien des ONL doit être augmenté, on évalue le résultat du soutien précédent de l'État aux ONL du point de vue d'équilibre entre les résultats économiques et l'impact politique d'une telle présence. Si jamais, le soutien de l'État diminue l'autonomie politique des ONL ou qu'il crée une dépendance vis-à-vis de l'État, la mise en œuvre de politiques futures doit prendre en compte ce facteur. Aussi les effets peuvent varier selon le secteur d'activité, la forme d'organisation, la source de revenus et autres caractéristiques propres à une organisation.

**Pour comprendre l'impact du soutien public sur les ONL nous évaluons les atouts relatifs de différents instruments de soutien des points de vue économique, politique, de gestion.** Les instruments actuellement disponibles sont : la réduction de taxes, appels d'offres, subventions, crédits d'impôt, vouchers, indemnité compensatoire. Les subventions et les appels d'offres sont considérés comme les plus efficaces instruments de soutien à l'étranger (Etats-Unis, la plupart des pays européens).

Une subvention donne aux ONL une flexibilité importante dans les décisions sur les dépenses de fonds et les voies de l'exécution des objectifs fixés. Une subvention permet à l'État de cibler le soutien (contrairement aux réductions de taxes, par exemple), de participer dans la formulation d'objectifs sans « étrangler » le secteur par un contrôle démesuré (au contraire des contrats). La subvention est efficace pour éliminer la défaillance du contrat, donc la situation où les devoirs d'une ONL sont difficiles à formaliser. Par contre, dans le cas d'un appel d'offres, l'État produit un impact politique plus considérable sur les ONL qui peut induire une distorsion de leur mission, la bureaucratisation, la perte de souplesse, l'altération dans la structure de gestion de l'ONL.

En Russie les subventions sont l'instrument le plus demandé de soutien. En 2011 selon l'étude menée par l'EHESE, 46% d'ONLUP attendaient le soutien de la part des

autorités municipales, 55% - de la part des autorités régionales, 51% - de la part des autorités fédérales. Les appels moins sollicités d'offres (20%), d'une prestation des biens (24%), d'une réduction de taxes directes (23%), d'une réduction de taxes imposées aux particuliers soutenant les ONL (22%), le soutien par informations (17%), le soutien méthodologique (13%) sont les formes de soutien moins sollicitées, puis encore moins – les autres types de soutien. Les subventions sont distribuées par le Ministère du travail de la Fédération de Russie, le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie, le Ministère de la Culture de la Fédération de Russie, le Ministère de la Santé de la Fédération de Russie, sur les ordres du Président de la Fédération de Russie, et autres administrations d'un niveau fédéral, régional et local.

L'auteur propose un tableau préalable des atouts et des défauts de chaque instrument de soutien (Tabl. 2).



Tableau 2

**Les grands atouts et défauts de différents instruments de soutien aux ONLUP**

<b>Instru ments de soutien</b>	<i>Les atouts principaux</i>	<i>Les défauts principaux</i>
<i>Contrat public (appel d'offres)</i>	Cahier des charges strict, concurrence entre les participants, régime préférentiel proposé aux ONLUP durant l'appel d'offres	« défaillance du contrat », dépendance vis-à-vis de l'État, bureaucratisation, diminution de l'activité politique, changement dans la structure de gestion, expérience insuffisante d'application de l'instrument en Russie
<i>Voucher (bon d'échange)</i>	Possibilité de choisir sa compagnie prestataire de services, concurrence	Souvent absence d'une concurrence réelle ; impact négatif de fausses présomptions des consommateurs sur l'efficacité de différents organismes offrant les services
<i>Réduction de taxes</i>	Instrument universel	L'aide n'est pas ciblée, risque d'apparition d'organismes à but lucratif déguisés sous des formes non lucratives
<i>Indemnité compensatoire</i>	Introduit une motivation économique dans le fonctionnement du secteur à but non lucratif (ex., <i>social impact bonds</i> )	Absence d'un mécanisme légal d'application en Russie, complexité avec l'évaluation des apports relatifs du secteur à but lucratif et à but non lucratif, absence d'une culture juridique nécessaire, période de rentabilité dépasse 3-5 ans (trop long compte tenu des circonstances politiques et économiques variables russes)

<i>Subventions</i>	Équilibre entre le contrôle et la flexibilité ; soutien d'idées « grass-roots » et absence de cahiers de charges très stricts imposés « par le haut sur le bas » ; souplesse relative dans les dépenses de fonds ; instrument ciblé de soutien ; concurrence (en fonction du programme particulier de soutien) ; croissance de la stabilité financière des ONLUP les moins stables ; pratique d'application étendue en Russie ; sollicitation de l'instrument par le secteur ONLUP même	Les subventions peuvent diminuer les sources privées de financement, parce que les particuliers ne font pas confiance à l'État ou parce que l'ONLUP préfère de ne pas chercher les financements ailleurs ayant obtenu un soutien public
--------------------	---	---

**Quels sont les facteurs qui déterminent tel ou tel effet que chaque instrument de soutien produit sur le fonctionnement des ONL ?** Vu que les subventions peuvent prendre forme d'une aide directe ou indirecte (d'un transfert budgétaire, alors d'une subvention fédérale aux régions qui soutiennent à leur tour les ONL au niveau régional), il est utile de diviser ces facteurs en deux groupes. Conformément, en anglais ces types de subvention s'appellent « direct grant » et « pass-through grant ». Les subventions indirectes sont souvent utilisées par les pays avec un territoire étendu, tels que les États-Unis, la Chine, la Russie. L'analyse des études étrangères a permis de définir et de classer les facteurs de réussite suivants de la politique publique de soutien aux ONL (Tabl. 3).

Tableau 3

**Facteur de réussite pour les subventions directes et indirectes**

	<b>Facteurs</b>	<b>Mesure d'une réussite</b>
pour les subventions indirectes	1. volonté subjective des autorités régionales à soutenir les ONL ;  2. conditions objectives au niveau régional pour soutenir les ONL (niveau de développement économique, politique, spécificités démographiques et géographiques).	Soutien réel apporté aux ONL au niveau régional
pour les subventions directes	1. réaction du secteur privé au financement public ;  2. nombre de sources de financement dont le bénéficiaire profite ;  3. l'efficacité de l'ONL qui obtient le financement public.	Résultats produits par les ONL soutenues

La réussite des subventions indirectes dépend (1) de la volonté subjective et (2) des conditions objectives de développement au niveau régional.

Les conditions objectives incluent des prémisses économiques, politiques, démographiques et géographiques nécessaires pour soutenir les ONL. Comme le démontrent les études effectuées par Pryor [Pryor 2012], James [James 1987], Salamon [Salamon et al. 2000], Matsunaga [Matsunaga et al. 2010], Pevcin [Pevcin 2011], l'efficacité d'une

subvention indirecte dépend positivement du niveau de développement économique, du niveau démocratique des régions. Par contre, la taille du secteur public, la fraction des dépenses sur la santé, la formation et la sécurité sociale produisent une influence négative sur la taille et le fonctionnement du secteur ONL. Les facteurs tels que la densité de population et le taux d'urbanisation peuvent avoir une influence différente en fonction du contexte.

*La volonté subjective* veut dire que l'attitude des autorités régionales de plus haut niveau face à l'idée de soutien aux ONL est plutôt positive et la politique régionale ne va pas à l'encontre des stratégies fédérales. Selon les études effectuées par Greco, Majone, Spillane et autres, si les buts et les objectifs de la politique fédérale ne sont pas soutenus au niveau régional, alors les représentants (surtout les dirigeants) des administrations régionales peuvent saboter par une voie ouverte ou tacite cette politique, en obstruant sa mise en œuvre au niveau régional, en rendant plus complexe la prise de décision définitive ou bien en rendant de faux rapports au centre concernant l'application de la politique dans une région.

L'efficacité des subventions directes aux ONL dépend principalement de trois facteurs (cf. Tabl. 3) : (1) de la réaction du secteur privé au financement public des ONL et des mécanismes justifiant cette réaction ; (2) de la multitude de sources de financement d'une ONL-bénéficiaire ; (3) de l'efficacité d'une ONL touchant au financement public.

Il va de soi que les facteurs de succès des subventions indirectes peuvent être complétés par les facteurs de succès des subventions directes pour ce qui est du soutien aux ONL effectué au niveau régional.

Il existe deux écoles, deux théories rivales (par exemple, [Andreoni et al. 2003] et [Borgonovi 2006]) dans un certain sens de réaction du secteur privé au financement public :

la théorie de supplantation du financement privé par le financement public (crowding-out) et la théorie de « stimulation-complétion » du financement privé par le financement public (crowding-in). La théorie de supplantation se base sur une théorie que les ONL ont besoin d'une somme fixe d'argent et qu'en touchant à l'argent public, elles cessent à chercher les financements ailleurs. Cette théorie peut être complétée par un argument politique, que la supplantation peut aussi être justifiée par le fait que le privé ne fait pas confiance à l'État et à ses projets de soutien et donc ne donne pas l'argent à certaines ONL recevant un tel financement sous prétexte qu'elles ne sont pour autant qu'une extension du gouvernement même, ce qui représente en soi un autre mécanisme expliquant la théorie de supplantation. Selon la théorie de stimulation-complétion, si l'ONL est efficace, elle attire des financements d'un large cercle de donateurs, y compris publics et privés. L'auteur propose un mécanisme supplémentaire pour justifier cette théorie, un mécanisme qui pourrait être appelé « un sentiment de troupeau » où le privé ne donne l'argent qu'en cas de soutien public ce qui fait que le financement privé n'est utilisé que pour montrer sa loyauté à l'État qui soutient des projets et des ONL particuliers. La prépondérance d'un tel mécanisme voudrait dire qu'au fur et à mesure une partie d'ONL qui ne sont pas dans le « mainstream » formé par l'État se trouvera dans une situation bien plus précaire que jamais ou dans le pire des cas cesseront d'être. Aussi la prépondérance d'une telle ou autre théorie peut démontrer l'efficacité des subventions directes.

Grâce à NDC les ONG ont la possibilité d'attirer des fonds de différents donateurs. Le deuxième facteur de succès signifie que plus l'ONL a de sources de financements, plus elle est efficace. Le raisonnement est simple : selon O'Reagan, les donateurs (surtout les autres ONL et les particuliers) exigent que l'ONL présente ses comptes d'activité et ne donnent leur argent qu'aux organisations qui sont ouvertes et qu'ils jugent efficaces. Si l'ONL ne reçoit pas de financement de différentes sources, alors elle est peu efficace, peu

connue (son activité ne produit pas un impact significatif), on ne lui fait pas confiance, ou elle n'a pas besoin de financements supplémentaires. La multitude de sources de financement démontre que l'organisation est efficace au niveau économique et politique et donc le soutien public à une telle organisation va avec toute probabilité être efficace.

Le troisième facteur de succès suggère que le succès de la politique publique dépend de l'efficacité de l'ONL même, alors du résultat que l'ONL produit avec l'argent public. Les résultats peuvent être quantifiés en utilisant une méthode proposée par Epstein et McFarlan qui inclut des indicateurs mesurables tels que : le nombre de bénévoles impliqués, le nombre d'événements organisés, le nombre d'ONL-partenaires, le nombre de bénéficiaires de leurs activités (selon type de service ou secteur d'activité), les proportions du type « plan-résultat », le nombre de manuels et d'autres matériels méthodologiques édités, et autres.

Comme le démontre la recherche effectuée par l'auteur sur une base de données comprenant les avis de gouverneurs et de ministres régionaux sur l'attraction d'entreprises privées dans les secteurs sociaux en utilisant les fonds publics, le taux de volonté politique régionale est plutôt élevé. L'étude a été effectuée dans le cadre de l'Agence fédérale des initiatives stratégiques en 2012. Par contre, sachant que l'Agence a été fondée à l'initiative de M. Poutine, on ne peut pas exclure l'hypothèse que ce fait a largement affecté vers la hausse le taux de « motivation » démontrée par les gouverneurs durant l'enquête.

78% des administrateurs considèrent la décentralisation de services sociaux dans leur région comme nécessaire, 75% le considèrent nécessaire dans la Russie entière. 34% pensent que le nombre de services va augmenter, 32% estiment que la qualité de services va croître, enfin 13% considèrent que la portée géographique des services rendus va s'étendre.

Par contre, du point de vue des administrateurs il y a aussi des obstacles: 14% des sondés ont peur de perdre la possibilité de contrôler le secteur, 8% pensent qu'ils ne pourront pas « contrôler l'efficacité d'un organisme privé », 12% estiment que la décentralisation requiert non pas moins, mais plus de ressources budgétaires. Ceci veut-il dire, qu'en fait le niveau de volonté politique n'est pas vraiment très élevé ou que le mécanisme, la motivation justifiant cette volonté, est bien loin du but d'augmenter le nombre et la qualité des services offerts ?

Il y a une corrélation positive entre le nombre d'organismes privés contractés par l'État pour résoudre des problèmes sociaux et le nombre d'évaluations positives données à la décentralisation, la relation est inversée avec le nombre d'évaluations négatives données à la décentralisation. Ceci dit, si l'expérience des autorités avec les ONL et autres organismes privés offrant des services sociaux a été positive, alors ces autorités seront plus ouvertes à travailler avec le privé à l'avenir. Aussi, ce ne sont que 56% des autorités régionales qui sont au courant des plans fédéraux visant à augmenter le nombre d'organisations privées dans les secteurs sociaux, ce qui signifie que le taux d'inégalité dans le niveau d'information varie considérablement entre les régions.

Dès que la volonté de travailler avec les ONL est plus grande dans les régions ayant déjà travaillé avec les organismes privés, l'État fédéral peut augmenter le nombre de régions impliquées. Ceci peut s'effectuer d'après le mode opératoire « payer pour réformer ». Il s'agit d'un transfert budgétaire qui servira à inciter les régions à soutenir les ONL et autres organismes privés. Ce soutien fédéral à la région doit obligatoirement s'accompagner d'un soutien méthodologique aux autorités régionales qui n'ont pas encore l'expérience de travailler avec le privé.

Le meilleur programme en Russie qui regroupe les différents types de soutien (subventions directes et indirectes) est le programme réalisé par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie. Celui-ci a déjà fait l'objet d'études par l'auteur.

L'auteur de cette étude a déjà commencé la recherche de l'effet que le financement public peut produire sur le fonctionnement des ONL en Russie et l'équilibre entre leur rôle politique et économique sur l'exemple des subventions mentionnées du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie octroyées aux ONLUP.

L'auteur propose une nouvelle technique d'analyse d'application de différents instruments de soutien aux ONL sur le niveau régional. Cette technique est nommée l'évaluation de « l'offre du soutien ». Le mot « offre » n'est pas employé dans son sens usuel économique, mais signifie une probabilité que les ONL (ONLUP) au niveau régional reçoivent un soutien public sous quelque forme. La méthode proposée se base sur trois types de données : (1) si la législation régionale prévoit une possibilité de soutenir les ONL sous une forme quelconque ; (2) les opinions des autorités régionales si le soutien est véritablement proposé ; (3) les opinions des ONL (ONLUP) si le soutien est véritablement proposé. La comparaison et la juxtaposition de ces trois types de données, chacun représentant une variable binaire, peut produire 8 combinaisons différentes qui peuvent être interprétées conjointement ou séparément. Le fait que les opinions des autorités et des ONL peuvent diverger est déjà indicateur d'un problème majeur sur le niveau d'information et de la mise en œuvre de la politique publique de soutien aux ONL.

Pour analyser les différentes combinaisons l'auteur construit une variable ordinaire qui s'appelle « l'offre du soutien » et qui varie entre « 1 » et « 8 ». « 8 » signifie qu'un certain instrument de soutien est prévu dans la législation régionale et que les autorités et les ONL



sont d'accord sur sa mise en œuvre, « 1 » signifie l'absence complète de législation régionale et l'accord entre les ONL et les autorités qu'aucun soutien n'est proposé. Les combinaisons intermédiaires ont été codées selon une logique suivante :

- toute combinaison où il n'y a pas de législation obtient une valeur inférieure ;
- la combinaison où soit les ONL soit les autorités disent que le soutien est mis en œuvre obtient une valeur supérieure à la combinaison où chaque partie nie la présence de soutien ;
- les combinaisons où les points de vue des autorités et des ONL sont différents, le point de vue de la majorité d'ONL est considéré comme celui de référence.

L'auteur propose une approche spéciale pour visualiser la nouvelle variable proposée sur une carte politique en Russie (cf. Carte 1).

## « L'offre du soutien » sous forme d'avantages fiscaux aux ONLUP



NB : Sur les cartes ci jointes ne figurent pas la Crimée et Sébastopol, parce que cette partie de l'étude a été effectuée avant l'année 2014.

Les couleurs de la carte varient et représentent les différentes combinaisons (les combinaisons où il n'y a pas de législation régionale ont été indiquées en rouge, le vert indique la combinaison où la législation est présente et les autorités et les ONL sont d'accord que le soutien est offert, les autres couleurs indiquent les cas où les opinions divergent).

Ainsi, chaque instrument de soutien disponible au niveau régional a été étudié.

Dès que l'appartenance d'une région à un groupe n'était pas toujours évidente, l'auteur a utilisé les différents facteurs démontrant les niveaux de développement économique, politique, démographique et géographique pour étudier leur influence sur l'offre régionale du soutien. Pour réaliser ceci, l'auteur utilise les régressions multilinéaires faisant recours à la méthode non-paramétrique d'évaluation bootstrap. L'hypothèse de base suggère que « l'offre » dépend des facteurs aléatoires. Les facteurs inclus dans les régressions proviennent des études de Pryor [Pryor 2012], James [James 1987], Salamon [Salamon et al. 2000], Matsunaga [Matsunaga et al. 2010], Pevcin [Pevcin 2011] et d'autres auteurs. Les résultats ont démontré l'absence d'une influence stable d'un facteur quelconque (cf. Tabl. 4).

Tableau 4

**Modèle de dépendance de l'offre de différents types de soutien aux ONLUP des facteurs de développement régional  
(bootstrap : 1000 réplifications)**

Y	S <sub>fin</sub>	S <sub>taxes</sub>	S <sub>propriétaires</sub>	S <sub>conseil</sub>	S <sub>info</sub>	S <sub>personnel</sub>	S <sub>qualification</sub>	S <sub>bénévoles</sub>	S <sub>municipal</sub>
X									
PRBppp	-1*10 <sup>-6</sup> (1.4*10 <sup>-6</sup> )	-1*10 <sup>-6</sup> (2.4*10 <sup>-6</sup> )	-5*10 <sup>-6*</sup> (5.2*10 <sup>-6</sup> )	2*10 <sup>-6</sup> (3.5*10 <sup>-6</sup> )	-3*10 <sup>-6</sup> (5.2*10 <sup>-6</sup> )	-3*10 <sup>-6</sup> (5.7*10 <sup>-6</sup> )	1.5*10 <sup>-6</sup> (3.9*10 <sup>-6</sup> )	-3*10 <sup>-6</sup> (5.4*10 <sup>-6</sup> )	-2*10 <sup>-6</sup> (4.4*10 <sup>-6</sup> )
SANTÉ	-0.183* (0.135)	0.671* (0.450)	-0.835* (0.504)	0.038 (0.420)	-0.249 (0.480)	1.020** (0.598)	-0.297 (0.488)	0.898* (0.661)	-0.073 (0.488)
SOCSEC	0.327 (0.275)	-0.269 (0.912)	-0.001 (1.222)	0.583 (1.172)	-1.063 (1.490)	0.006 (1.601)	-0.448 (1.582)	-0.122 (1.709)	4.408*** (1.278)
FORMATION	0.081 (0.113)	0.217 (0.384)	0.636 (0.544)	-0.669** (0.414)	-0.004 (0.476)	-1.496*** (0.523)	-0.277 (0.505)	-0.971* (0.616)	-0.747* (0.483)
APPARAT_GO UV	0.038 (0.059)	-0.362** (0.173)	0.045 (0.255)	0.138 (0.203)	0.134 (0.181)	0.043 (0.321)	0.280* (0.216)	-0.060 (0.323)	0.051 (0.261)
DENSITÉ	-9*10 <sup>-5</sup> (0.004)	2.46*10 <sup>-4</sup> (0.007)	-0.001 (0.012)	-3*10 <sup>-4</sup> (0.009)	0.001 (0.009)	1.33*10 <sup>-4</sup> (0.014)	4.25*10 <sup>-4</sup> (0.010)	-8*10 <sup>-5</sup> (0.015)	-0.002* (0.013)
URB	0.004 (0.012)	0.025 (0.027)	0.057* (0.037)	-0.031 (0.031)	0.035 (0.036)	-0.069* (0.045)	0.032 (0.037)	-0.045 (0.047)	0.013 (0.040)
DÉM	0.029 (0.023)	0.027 (0.053)	0.040 (0.065)	0.087* (0.056)	0.040 (0.054)	-0.134* (0.082)	0.094** (0.053)	-0.155** (0.083)	-0.038 (0.070)
Const	5.889*** (1.136)	-2.134 (2.902)	2.101 (4.085)	5.168** (3.091)	4.2 (3.516)	13.606*** (4.465)	0.436 (3.398)	12.165*** (4.236)	2.360 (3.917)
R <sup>2</sup>	0.147	0.221	0.107	0.166	0.08	0.209	0.174	0.177	0.193
R <sup>2</sup> -adj	0.027	0.112	0.018	0.049	0.050	0.098	0.058	0.062	0.080
N	66	66	66	66	66	66	66	66	66

\* - sign. 10%, \*\* sign. 5% ; \*\*\* - sign. 1%. Erreurs standards robustes citées en parenthèses.

Ce n'est que la taille de l'économie régionale (le Produit régional brut, ou PRB, par habitant ajusté selon la parité du pouvoir d'achat) qui a une influence plutôt négative sur la probabilité que les ONL régionales obtiennent tout type de soutien (alors sur « l'offre » du soutien). Ceci signifie que les régions les plus riches sont soit les plus opportunistes parce qu'elles cherchent à obtenir des financements fédéraux sous forme d'un transfert budgétaire et qu'elles n'utilisent pas cet argent comme indiqué par les autorités régionales dans leurs rapports, soit les ONL dans les régions riches ont d'autres possibilités d'attirer l'argent privé. Le mécanisme politique et économique justifiant un tel effet est suggéré dans le cadre de l'étude proposée. Cette découverte suggère aussi que « l'offre » dépend des facteurs plutôt aléatoires et donc propres à chaque région. En théorie, ceci varie en fonction du développement politique des régions, des qualités et de la répartition de pouvoirs entre les élites. Ces facteurs peuvent être analysés en profondeur en divisant les données de l'indice de démocratie établi par le Carnegie Institute qui a été utilisé dans l'étude précédente et en les incorporant dans le modèle en tant que variables dummies. Il faudra aussi prendre en compte la nature subjective de l'indice en interprétant de futurs résultats à obtenir.

**L'auteur a étudié les facteurs du succès de subventions directes en tant qu'instrument de soutien aux ONLUP.** Ceci a été fait sur l'exemple des subventions directes du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie aux ONLUP. Les résultats de corrélation ont démontré que les ONLUP les plus efficaces (alors celles délivrant les meilleurs résultats de leur travail) sont celles qui touchent aux financements versés par les particuliers et par les autres ONL (normalement, fondations). Ceci est un résultat compréhensible d'un point de vue intuitif. Par contre, les données de panel qui seront disponibles d'ici fin 2019 pour une période de 4 ans seraient plus représentatives pour voir quel impact le financement public produit sur le financement privé. Ceci permettra de juger avec plus de précision de la réaction du grand public au soutien public aux ONLUP en Russie. Ceci sera une approbation de plus en termes de sciences exactes des hypothèses sus-citées expliquant les mécanismes politiques qui affectent le fonctionnement du secteur ONL en Russie et les relations que les ONL entretiennent avec l'État et le grand public.

Sachant que la science politique est une science au périmètre vaste [Lambert et al 2018] et que le sujet du rapport « État-société » en Russie moderne reçoit peu d'attention scientifique, il sera traité des points de vue politique, économique, managériale, culturel, historique et autres.

## **Chapitre 2 : Le tiers-secteur en Russie : existence grâce ou malgré l'État ?**

Selon les estimations, l'État en Russie génère environ 65-70 pour cent du PIB [Rapport FAS 2016] (les évaluations optimistes étant plus rares [Statista]), ceci inclut le traitement des fonctionnaires, les soldes à l'armée, les contrats publics (fédéraux, régionaux et municipaux), le système de pensions, de santé, d'éducation, l'ensemble des entreprises et de corporations dites Étatiques, possédant de ressources financières, immobilières, voire économiques, et donc aussi politiques, les partis politiques (malgré que le système soit encore en phase de maturation ce dont on reparlera plus tard), même beaucoup "d'ONG" (qui comprennent des organes publics, telles que les administrations, les préfetures, les mairies, etc., qui fait que nous utilisons le terme « organisation à but non lucratif », pour pouvoir rendre justice et faire une distinction juste avec ce qu'on appelle vraiment "non profit" dans les pays anglo-saxons, ou association (selon la loi 1901) en France, par exemple), les associations publiques (les chambres de commerce, les chambres d'industrie, les agences de différentes sortes, responsabilité et niveaux), même les compagnies qui font la connaissance et la gloire économique russe dans le monde (souvent pétrolières, ferroviaires, diamants, etc.), certaines SARL instaurées par l'État pour organiser de grands chantiers sportifs (Jeux Olympiques, Coupe du Monde, etc.), pour gérer les zones économiques, elles aussi assujetties aux lois et régulations particulières, l'ensemble des subsides et des subventions, etc. Cette seule phrase qui ne couvre que la partie la plus importante de ce qui est "public" en Russie et qui occupe presque entièrement cette page de la thèse est citée spécialement pour donner un avant-goût de l'envergure de l'État russe à un lecteur étranger, mais aussi pour dire une chose plus banale, c'est que si vous envisagez un projet quelconque que ce soit à but lucratif ou non lucratif, il est fort probable qu'il y aura dans vos démarches soit un croisement de vos intérêts avec ceux d'État ou que vous devrez chercher à avoir une bonne relation avec l'État (ses organes régulateurs, ses établissements, ses élites, sa puissance). Aussi l'une des obligations de base de chaque citoyen selon la Constitution de la Russie c'est

de payer les taxes imposées avec justice, une autre obligation dit que c'est une responsabilité de chacun de protéger sa Patrie (comme conscrit dans l'armée ou accomplissant une tâche « civile ») ce qui rend le service à l'État indispensable pour les hommes. Somme toute, qui que vous soyez, quoi que vous fassiez, la probabilité que vous aurez à avoir affaire avec l'État en Russie (ce qui est d'ailleurs normal aux différents degrés de « liberté » pour tout État actuel) et votre relation avec l'État sous telle ou telle forme sont inévitables. La mise en place de quelconque projet est souvent impensable du contexte administratif de sa mise en œuvre. Comme les triangles sont semblables, le contexte du fonctionnement du tiers-secteur est ainsi.

Il convient de dire ici et tout de suite au début de la thèse que cette thèse a été écrite non seulement en raison de buts intellectuels, de recherche de la vérité et de l'explication de la nature des choses dans le système politique et surtout des relations État-société civile (tiers-secteur) en Russie, qui sont des caractéristiques indispensables de tout savoir scientifique, mais aussi que l'intérêt pour ce sujet est dicté par le sens d'une responsabilité citoyenne qui est un moteur très fort de curiosité, mais aussi par le sens de responsabilité nourrie du fait que l'auteur de cette œuvre doit à l'État russe non seulement une partie de son éducation, mais aussi qui a envers l'État et la société russe (au moins du point de vue économique à l'égard du contribuable) un devoir civique ayant servi à l'État fédéral en fonction du conseiller technique, puis de chef de division pour l'efficacité (delivery unit) dans une administration fédérale.

L'État en Russie, nous l'avons dit au début, s'il n'a pas de monopole politique, exerce une puissance très forte sur la vie sociétale, économique, culturelle, et politique. Naturellement, ceci est évident dans la théorie politique, économique, administrative ou autre, que la polyvalence, la variété, la diversité est un moteur fort du développement : de la société, des valeurs, des idées, de l'économie, comme conséquence du niveau et de la qualité



de vie, et autres. La société civile peut servir d'une source de nouvelles idées, de nouvelles valeurs, de nouvelles vertus, c'est la société civile qui représente la partie la plus active de la société par sa juxtaposition à l'État et au monde des affaires, qui pourrait être le moteur et la source de nouveaux sens, d'une évolution efficace du système politique en Russie pour connaître la diversité qu'elle n'a peut-être jamais connue exception faite de la Douma des dernières années de la première Guerre Mondiale et juste avant la révolution qui représentait un bon exemple de la liberté d'expression et de réflexion dans l'histoire politique russe de jadis.

Il est donc important de comprendre si la société en Russie (et on prend le terme « société » dans le sens des rapports Etat-société, en l'opposant à l'État, ce Léviathan à la Hobbes) est suffisamment mature, suffisamment indépendante dans sa pensée, dans son action, dans son choix pour devenir un acteur à part entière dans le jeu et sur la scène politique russe.

Avant de poursuivre cette idée, intuitive pour certains intellectuels, et/ou observateurs, courante et endémique à certaines sociétés orientales, on observe que l'ambition à une polyvalence, à une diversité dans l'État, dans le système politique en Russie, n'est pas toujours acquise et partagée, et qu'il y a d'autres points de vue. Si on parle de l'État russe, il convient de citer l'histoire qu'elle soit réelle ou mythique (et les mythes sont les joyaux de la culture) selon laquelle Alexandre III aurait dit à Nicolas II, le dernier empereur de la Russie et son fils, à sa mort d'être un souverain fort et décisif. Nicolas II à qui on imputait souvent la veulerie et la mollesse tant à la cour qu'à sa postériorité n'a pas su trouver de bons remèdes aux exigences et aux pressions internes et défis extérieurs de la Russie et comme on dit « aurait perdu l'État » durant la révolution ce qui pourrait confirmer le point de vue de certains penseurs et hommes politiques que le monopole politique, mais surtout un monopole fort, est la seule solution la plus efficace pour la Russie reflétant et justifiant ainsi

les tendances précédentes « monarchiques », monocentristes, qui étaient très fortes presque pendant toute l'histoire de l'État russe. En effet, cette hypothèse mise à l'épreuve Gorbatchev « aurait perdu un autre État », déjà soviétique, environ 75 ans plus tard, étant également accusé de mollesse, une perte que Vladimir Poutine a classé « la plus grande catastrophe géopolitique du XXe siècle ».

**Ceci n'empêche tout de même qu'avec l'apparence d'une classe moyenne petite de par sa taille mais croissante en Russie, qui a goûté un peu à la vie à l'occidentale, qui a une éducation et une expérience internationale suffisante pour avoir des exigences plus rigoureuses vis-à-vis du système politique russe, que les idées de la diversité politique reviennent.** L'émergence de cette classe fut surtout évidente en 2011 et 2012 où sur le fond des élections législatives et présidentielles une vague de protestations a parcouru le pays réunissant dans la plupart des cas ces nouveaux intellectuels, cette classe moyenne encore petite dans les plus grandes villes de la Russie (Ekaterinbourg, Kazan, Novossibirsk, St Petersburg et Moscou). C'est exactement à cette époque que le rapport entre l'État et la société (ou au moins une de ses parties) en Russie a basculé et a changé, ce dont on parlera dans les lignes suivantes de cette thèse. Cette période a été importante parce que la société a envoyé un signal très fort au gouvernement à travers cette vague de protestations : que l'appétit vient en mangeant et que le changement est nécessaire même dans une société aussi conservatrice (relativement) que la société russe. L'État a répondu en augmentant l'efficacité des dépenses budgétaires surtout dans les grandes villes (c'est exactement après cette période que la Russie voit apparaître ces belles rues aménagées à l'européenne dans les grandes villes et ceci en masse, un paysage qui est commun à Paris, ou à Rome, mais qui était peu commun en Russie moderne).

**Mais le système politique restait assez rigide et interconnecté avec l'État et son administration.** Il est important de dire que le système politique russe est assez riche, si on

prend les chiffres. Le paysage politique russe est comparable au paysage politique en France ou en Allemagne si on parle du nombre de partis politiques représentant différents points de vues dans le système politique, même si cette représentation est parfois fausse. En Russie il y a un parti libéral-démocratique qui existe sous telle ou telle forme depuis la chute de l'URSS, le Parti Communiste, une kyrielle de partis 'indépendants', « d'opposition », la Russie Juste, les écologistes, ainsi que d'autres, mais la scène politique depuis bientôt deux décennies est dominée par un seul parti (actuellement le parti Russie Unie). En effet, si on prend une période plus large, la Russie était dominée par un seul parti depuis un siècle déjà sauf une brève rupture en 1990 où les communistes ont failli revenir au pouvoir après la chute de l'URSS, mais déjà dans un contexte plus compétitif, peut-être ôtant ainsi ou repoussant la possibilité de construction d'un système politique compétitif en Russie (le parti communiste n'a plus connu de tels résultats dans l'histoire des élections depuis). Dans ce sens les résultats de l'élection législative 2019 peuvent marquer un tournant dans l'histoire politique de la Russie moderne et suscitent une étude supplémentaire.

L'espace politique est non seulement dominé par un seul parti, mais (aussi) l'étendue de ce parti (et il ne s'agit pas de la dimension juridique ici, mais de la dimension « puissance ») est assez large, sinon peu limité, ce qui veut dire que la frontière entre administration et politique est parfois transparente, et l'effet de « revolving doors », mais aussi de l'influence mutuelle se ressent très fort. Ceci est largement dû à la tradition, et l'héritage soviétique où la frontière entre le Parti Communiste et l'État n'était qu'une théorie. Ceci rapproche également la Russie avec quelques États asiatiques avec des traditions conservatrices fortes, notamment la Chine.

Ce qui aggrave le problème de la diversité et le rapport Etat-société civile, c'est aussi la perception que tout ce qui n'est pas l'État, ou n'est pas en accord avec la position publique, est classé dans l'opposition, et non dans un système de repère de valeurs d'un tel ou tel

courant politique (gauche ou droite, tori ou wigi, labs ou cons, GOP ou démocrates, etc.). Ceci évoque une connotation très forte entre la notion de « société civile » et « d'opposition », une connotation qui n'est pas écrite formellement, mais qui est souvent sous-entendue et donc qui diminue la force à la fois de la « société civile » et de l'État, ainsi que leur légitimité mutuelle (si on considère la couche silencieuse qui peut à la fois élire un président, comme ce qui s'est passé avec Trump aux Etats-Unis, ou organiser des protestations remettant en cause la légitimité du pouvoir).

Revenant à l'idée que **la société civile (ou tiers-secteur comme on l'appellera parfois dans cette étude quand le contexte le requiert, par exemple quand on parle de l'histoire, en gardant à l'esprit les nuances des deux termes sus-mentionnés, vu que le sujet même reste peu étudié et élaboré en Russie) peut devenir une nouvelle source de sens dans le système politique en Russie**, et que l'État en Russie a traditionnellement occupé une place considérable dans la vie quotidienne des russes, la relation État-société civile, ses tenants et aboutissants sont plus qu'importants.

**La grande question qui s'impose dans ce contexte est si le tiers secteur se développe « grâce » ou « malgré » l'État russe et si l'État russe peut, et de quelle manière, aider ce secteur à se développer.**

Avant d'aborder le sujet dans sa complexité, il est nécessaire d'avouer que cette étude n'a pas commencé comme une étude avec un objet très clair et précis, bien au contraire, elle ne représentait au tout début que le fruit de l'intérêt et de la curiosité simple de son auteur sur la question de l'efficacité de l'État dans ses efforts de réunir et de renforcer les racines du tiers-secteur russe (naissantes donc faibles, parce que le phénomène n'est réapparu qu'avec la disparition de l'URSS, les traditions impériales étant déjà oubliées), si en somme cette aide était nécessaire. C'est comme ça que l'auteur ayant accès à une base de données

assez étendue de rapports de différents organismes non lucratifs, et associations russes touchant aux fonds publics a commencé à étudier à travers des diagrammes, des formules, des corrélations, et des régressions minutieuses l'efficacité de ces fonds (la liste des sources principales est donnée à la fin de l'étude). Ayant trouvé assez rapidement que l'efficacité des dépenses publiques dans le domaine soulève des questions (s'il s'agit d'effets sociaux et économiques) et reste instable, l'auteur s'est tourné vers les raisons des dynamiques découvertes. C'est ainsi que l'étude sous-présentée à la critique de la communauté des chercheurs a vu le jour et a grandi comme une boule de neige, s'enrichissant de nouveaux faits et observations, parfois soudaines et contre-intuitives, emmenant son auteur bien loin du point de vue initiale qui était plutôt économique ou administratif, démontrant la nécessité d'étudier le sujet des points de vue social, culturel, mais surtout politique et administratif à la fois (la tradition intellectuelle russe veut que les deux soit séparés dans l'académie). C'est ainsi que le « corps exact » de l'étude représente toujours son noyau, mais le noyau qui n'apparaîtra dans son exactitude, sa profondeur et dans ces détails que dans le cadre de l'étude nécessitant un travail préalable de préparation du lecteur, mais aussi de l'auteur à sa redécouverte et à sa nouvelle interprétation.

Ceci dit, la clé a sa solution et a été fournie d'un coup durant un focus-groupe que l'auteur a convoqué en 2016 pour débattre autour du sujet des relations entre l'État et la société civile en Russie , en mettant cette relation en rétrospective et en perspective de 15 ans à chaque fois. Le focus groupe comportait des leaders d'opinion, des grands personnages politiques de la scène politique contemporaine russe, des chercheurs, des représentants d'ambassades et d'autres. On reviendra sur tous les résultats majeurs de ce focus groupe particulièrement intéressant plus tard dans l'étude, mais revenons à son noyau qui a servi de clé à l'étude.

Un avis au sein des élites mêmes existe et il est flagrant que l'ensemble du tiers-secteur russe a évolué, non grâce à l'État, mais « malgré l'État », soit dans la plus conservatrice des estimations dans un contexte d'opposition à l'État. Cet avis fut exprimé de longue date par l'un des dits ingénieurs du système actuel du tiers-secteur, proche du premier président de la Russie occupant des rangs plus élevés de l'administration. La teneur de cette observation doit être prouvée par l'ensemble des observateurs.

A prendre par exemple, l'étude qui suivra, du rôle des régions (ou de sujets comme on les appelle dans la Constitution) dans la politique et dans son efficacité. Malgré que l'État russe aie tendance depuis longtemps à se centraliser, le rapport entre la fédération et ses régions est toujours resté un sujet très important. Par exemple, il est devenu un lieu commun que les régions embellissait souvent les choses devant l'administration centrale en Russie, à commencer par les villages Potemkine, le phénomène pas si ancien, mais l'un des plus connus de tous les russes. L'expression « village Potemkine » est devenue commune grâce à l'histoire d'un favori de Catherine la Grande : le comte Potemkine, qui aurait visité tous les endroits où l'impératrice se rendait avant son arrivée pour pouvoir contrôler l'embellissement des façades et mettre en scène la venue de l'impératrice de façon à lui plaire. Après le départ de la personne couronnée, la vie reprenait comme elle était avant, avec ses problèmes et ses inquiétudes. Une autre page triste, mais connue de l'histoire est « Holodomor » (la famine massive de la population russe et ukrainienne dans les années 1932-1933) . Les historiens et les politiques ne sont souvent pas d'accord sur ses vraies raisons et son contexte, mais ce qui est sûr, c'est que les régions ne manquaient pas de soumettre des rapports encourageants au centre malgré une situation dangereuse dans les régions. Si on regarde le rapport fédération-région sous cette lentille, **l'éventuelle inefficacité des sujets de la Fédération de Russie dans leur soutien des ONG en Russie (ou plutôt le manque d'efficacité) devient plus évidente.**

La dynamique des processus politiques en cours en Russie à l'heure actuelle, l'émergence de nouvelles tâches de grande envergure dans le domaine de l'administration publique, dont la solution dépend des efforts conjoints du centre fédéral et des régions, en particulier de la mise en œuvre de projets nationaux prioritaires, de programmes fédéraux et d'autres activités dans le cadre de l'institut de travail conjoint de la Fédération et ses sujets, suscitent la nécessité de développer de nouvelles formes et méthodes d'interaction entre les organes gouvernementaux de différents niveaux. Cette divergence se manifeste par l'absence d'un mécanisme efficace de coordination des décisions de gestion par les organes exécutifs fédéraux et régionaux et par un règlement inadéquat des problèmes liés à la participation des organes gouvernementaux des sujets de la Fédération dans le processus fédéral d'établissement de règles, l'absence d'un moyen efficace de prendre en compte les caractéristiques des régions et des entités constitutives de la Fédération lors de la mise en œuvre des documents de réglementation fédéraux. À cet égard, il est important d'étudier les problèmes liés à l'amélioration des relations fédérales, au renforcement de l'unité de l'État russe et à la création de garanties solides pour l'équilibre des principes constitutionnels, tels que la délimitation de la compétence des organes de l'État et la nécessité de leurs interactions constructives les uns avec les autres.

Malgré la conclusion sur le rôle positif de l'art. 72 de la Constitution de la Fédération de Russie, fixant les objets de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives de la Fédération de Russie, il existe une certaine tendance à l'ingérence dans la compétence des entités constitutives de la Fédération de Russie, à une absorption effective du sujet de la réglementation régionale. Ceci n'est pas possible à faire sans prendre en compte le facteur qui suit, le fédéralisme budgétaire.

Il est important de noter un système plus que compliqué de relation État central-régions en Russie. Ce système est caractérisé par un modèle du fédéralisme budgétaire très

particulier. Ce modèle veut que la majorité des revenus d'impôts reviennent dans le budget central (même si collecté au niveau régional) et puis redistribué entre les régions selon différents principes et règles. Ce système ôte aux régions en large partie leur volonté de poursuivre le développement, parce que la motivation devient différente : recevoir le maximum de dotations, de subventions et de soutien du gouvernement fédéral. Ceci engendre à la fois des déséquilibres non seulement économiques, parfois prononcés, mais augmente aussi les risques de favoritisme, éloignant ainsi les intérêts des pouvoirs régionaux des attentes de la population locale, provoquant parfois des risques de conflits dans les élites et donnant une teinture particulière à l'ensemble du système de contrepoids.

La décision sur ce système de fédéralisme budgétaire n'était pas aléatoire. En effet, à la chute de l'URSS on entendait souvent le dicton lâché par le premier Président Eltsine et destiné aux régions « avaler autant de souveraineté que vous pouvez ». Ce signal fort était compris d'une façon différente, à savoir dans un nombre de régions qui faisaient depuis longue date partie du pays (surtout dans les républiques, qui sont des sujets de la Russie avec un statut particulier et profitent de quelques droits supplémentaires par rapport aux autres régions) les forces de décentralisation ont commencé à grandir parmi les élites régionales jusqu'à la potentielle sortie de ces régions du pays même. Ces forces si jamais mises en œuvre auraient pu causer non seulement le prolongement de la catastrophe humanitaire associée à la chute de l'URSS, mais aussi causer un « tracas » plus large et dangereux pour l'ensemble de la communauté internationale si l'un de ses membres plus forts perdait d'un coup sa souveraineté.

**Le système du fédéralisme budgétaire veut que les régions soient plus subordonnées (relativement) au pouvoir central, donc l'efficacité des modèles où l'État fédéral finance les ONG à travers les régions devrait être plus élevée, ce qui n'est pas le cas comme le montre ensuite cette étude, ce qui prouve par ailleurs que les régions**



restent assez indépendantes dans leur mise en place de politiques publiques par rapport à l'État fédéral. L'autre partie de l'étude montrera si les régions ont vraiment la volonté de soutenir les ONG dans leurs régions. Cette étude montrera que la volonté des régions à soutenir les ONG souvent n'est que déclarée, officielle, donc payant le tribut à l'histoire, ou la tradition, ou la culture, les régions rapportent souvent au centre non pas ce qui est dû, mais ce qui est attendu du centre. Ce rapport rend l'efficacité de tout effort de soutenir les ONG à travers les régions redoutable.

**Dans la présente étude il sera également discuté l'efficacité contestable du soutien direct aux ONG, sur la base d'analyse de données fournies par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie.** On peut légitimement questionner la taille de ces soutiens par rapport à l'efficacité des résultats produits par les organisations touchant aux subventions. Les ONG les plus efficaces bien au contraire reçoivent plus de financement des sources privées. L'étude a montré que les organisations à but non lucratif qui touchent de l'argent privé, comme l'argent de fondations, des individus sont en général plus efficaces non seulement dans les résultats qu'elles produisent, mais aussi sont plus efficaces dans la représentation des intérêts de la société civile en général, c'est d'ailleurs exactement pour cette raison-là que les organisations reçoivent les financements privés. C'est parce que la population fait confiance et fait plus confiance aux ONG qu'à l'État ou toute forme de représentation de l'État en général.

Ces résultats qu'on cite ici assez brièvement et qui à l'époque n'étaient qu'une constatation découverte par l'auteur ont incité à développer cette étude pour rechercher dans les vraies causes où le soutien de l'État devient inefficace ou peu efficace.

La constatation qui est faite peut sembler triviale et banale, mais reste importante pour comprendre la logique de l'État et pour pouvoir chercher des remèdes à cette logique. Le

problème est que l'État cherche à travailler avec les formes institutionnalisées de la société, pour dire la même chose plus simplement, l'État ne travaille qu'avec des organismes officiels, juridiques, enregistrés, menant leurs activités. Effectivement dans cette perspective, l'ensemble des initiatives de la communauté qui trouvent leur débouché par une simple association non-enregistrée ou par action particulière, ou par participation aux différents groupes de représentations (allant des manifestations jusqu'aux différents types de conseils d'expertise établis auprès des administrations) restent en dehors du collimateur, en dehors du champ de vision et d'action de l'État.

**Cette sélectivité dans les groupes de représentations d'intérêts publics avec lesquels l'État travaille ou ne travaille pas cause le problème d'opportunisme de chaque côté.** L'ONG ou une association, ou une fondation touchant de l'argent public peut devenir dépendant de cet argent non seulement du point de vue économique, parce que elle a refusé toute autre source de ressources faute de besoin, mais aussi et pire encore du point de vue politique, parce qu'au lieu d'accomplir sa mission de « grass root » l'ONG devient au fur et à mesure à son conscient ou non, une extension, une autre dimension de l'administration qui lui a donné l'argent, de ses intérêts et de ses valeurs. L'étude donnée plus loin des subventions octroyées aux ONG montre qu'en général les subventions n'ont pas produit d'effets adverses au fonctionnement des ONG-bénéficiaires, mais le fait que la grosse majorité des ONG qui travaille avec l'État confirme que cette coopération est fructueuse indique soit que l'État est parfaitement impeccable dans sa distribution de fonds, soit, et ce qui est plus probable, qu'une partie de ces ONG sont devenues représentantes (peut-être pas délibérément) des intérêts des administrations particulières. En littérature anglo-saxonne on se réfère à ce type d'ONG comme GONGO, voire une ONG pas tout à fait non gouvernementale.

L'opportunisme de l'État dans ce cas devient apparent quand on considère la volonté des régions à coopérer avec les ONG, quand on considère l'efficacité des transferts budgétaires distribués aux régions pour soutenir les organisations à but non lucratif. L'opportunisme de l'État s'affiche dans les décisions prises quant au soutien de telles ou telles organisations et pas à d'autres.

La progression du nombre d'ONG qui travaillent avec les administrations au début était considérée comme bon signe, parce que de toute façon, si ces ONG ne sont pas intégrées dans le dialogue avec l'État sous forme de représentation politique, le besoin en d'autres manières, en d'autres plateformes de dialogues et d'échanges apparaît. Mais les résultats de cette étude montrent bien qu'une autre logique, bien contraire, peut s'appliquer si les administrations et les ONG tissent des liens à long-terme qu'ils jugent efficaces. Cette tendance veut que de telles ONG s'éloignent progressivement de plus en plus des intérêts qu'elles commençaient à représenter au début de leur institution et fonctionnement. **Cela signifie que ces ONG ne servent plus de prismes de valeurs, d'intérêts, d'ambition, de la société qu'elles sont appelées à représenter. En effet on revient au rapport Etat-société et au besoin de sa configuration ou reconfiguration selon d'autres modalités.**

On appelle cette sélectivité d'État « travail projeté » ou dépendant, subventionné (à savoir, relatif à un projet particulier que l'État veut mettre en place par le biais d'une ONG ou un projet qu'une ONG veut mettre en place en recevant le soutien de l'État) et « travail non-projeté » ou indépendant, non-subventionné (à savoir, communication de l'État avec groupes d'intérêts non enregistrés). De ce fait, le travail subventionné aide à constituer une société civile « projetée », et le reste de la société est une « société civile indépendante » que l'État considère souvent comme chaotique (ce qui n'est pas complètement faux), mais donc à craindre (cette réaction reste à étudier).

Dans le meilleur des cas, ces initiatives non enregistrées, non-institutionnalisées vivent de leur propre volonté sans gêne, parfois l'État même reconnaît ces initiatives et leurs valeurs à la société ultérieurement. Ceci s'est passé avec la participation des bénévoles à l'étouffement des incendies ou à l'opération de secours aux victimes des inondations dans différentes régions de la Russie. Ce bénévolat n'était pas enregistré, mais indicatif d'une force majeure cachée de la société qui ne se mobilise qu'en temps de crise (ceci veut dire pour Léviathan que la force peut se mobiliser non seulement durant une crise technogène ou naturelle, mais aussi par exemple économique ou politique).

***L'État qui n'a pas de moyens de travailler avec la société civile en général, donc indépendante, qui n'est pas institutionnalisée peut prendre plusieurs positions : d'opposition, de négligence, de soutien, de contention.*** Comme il sera démontré dans cette étude l'État russe a fait preuve de chacune de ces stratégies, tantôt introduisant une loi peu concrète sur les agents étrangers, tantôt traitant les rassemblements chaotiques de gens pour manifester de leur frustrations d'opposition, parfois ignorant l'envergure du secteur au niveau régional et sa puissance, parfois soutenant à l'issue d'un certain événement les groupes d'intérêts utilisant aussi ces groupes pour consolider ou modifier l'équilibre des forces dans les élites régionales.

Cet ouvrage montre que l'État manque souvent de moyens efficaces de communication avec la société civile indépendante, et que les moyens de communication établis avec la société civile subventionnée sont peu efficaces tant qu'ils tendent à éloigner l'État de son but, qui est de répondre, de communiquer, si nécessaire d'articuler et de former les intérêts de la société.

Ce discours de rapport entre l'État et la société civile doit s'appuyer sur une longue histoire, longue, mais fragmentaire et désunie de rapports entre l'État et les intérêts non

institutionnalisés de la société. Exactement pour cette cause cette relation sera mise en perspective historique plus loin dans cette étude.

Le rapport État-société reste aussi important parce que dans ce rapport se joue non seulement la qualité du dialogue entre l'État et la société, et la capacité de l'État de répondre aux attentes de la société, mais aussi le futur de l'économie, la place de la Russie dans le système mondial, son image globale.

Le paradoxe de l'État actuel russe c'est qu'il balance entre plusieurs systèmes de valeurs. Si on considère la question en termes de différents types d'État selon leur nature et la nature de lois, proposé par Montesquieu, on verra bien que la Russie dans ces valeurs affichées, mais surtout pratiquées oscille quelque part entre la monarchie et l'aristocratie, les élites et la valeur de l'honneur jouant parfois un rôle très fort. A la fois, selon la Constitution, selon le discours officiel et d'autres documents, selon l'ensemble du système judiciaire actuel, la Russie se déclare être une république dans le sens que la vertu est la plus grande valeur et que l'impératif catégorique de Kant (« Agis de façon telle que tu traites l'humanité, aussi bien dans ta personne que dans toute autre, toujours en même temps comme fin, et jamais simplement comme moyen ») reste la principale doctrine de l'État. C'est pour cela qu'on peut constater que la société russe a au moins un glapis républicain (encore du point de vue des valeurs mises au fond des lois sur l'échelle proposée par Montesquieu, la Russie étant un État fédéral à 85 régions, ou à 83 régions pour ceux des pays qui ne reconnaissent pas le référendum en Crimée et à Sébastopol, mais une république comme par exemple la France).

Tocqueville disait qu'il y a trois nations qui ont un sentiment de responsabilité vis-à-vis le reste du monde, un sentiment parfois prophétique : c'est la France, les Etats-Unis et la Russie. Jusqu'à ce moment ce sentiment se fait ressentir à travers de différentes

démonstrations : pour certaines c'est la liberté et l'exportation de la valeur de la démocratie, pour d'autres c'est un partage constant de ces richesses culturelles, intellectuelles, politiques, pour d'autres c'est la largeur de l'espace, de l'esprit, des écarts, de la profondeur et de la simplicité de la pensée. Nikolaï Gogol, le fameux écrivain russe du 20<sup>ième</sup> siècle, écrivait « où fonces-tu, Russie ? ». La question reste actuelle maintenant plus que jamais.

L'histoire la plus récente de la Russie veut que *le tiers-secteur se développe vraiment si non dans la voie du navire de l'État, mais au moins selon les vecteurs indiqués par l'État.*

### **Chapitre 3 : Petit intermède sur la société civile Russe « de projet »**

La réflexion qui suit est le résultat du traitement et de l'interprétation des résultats de la table ronde « De la société civile en Russie +/- 15 » co-organisée par l'auteur, et tenue le 19 Novembre 2016, dans le cadre du Forum civique russe avec la participation des représentants de la communauté des experts, du secteur à but non lucratif, de l'administration présidentielle russe et du gouvernement de la Fédération de Russie.

17 années se sont écoulées depuis le Forum Civil 2001. Le forum a servi de plateforme pour annoncer un partenariat entre les organisations civiles et les autorités. Ceci a été le premier plus grand événement depuis la chute de l'URSS à signaler la coopération entre le tiers-secteur et l'État. C'était l'époque de l'institutionnalisation politique de la société pour faciliter l'échange entre l'État et la société et pour diriger les flux de communications dans des vecteurs si non contrôlables, alors prévisibles. A cette époque même les plus grandes associations d'affaires de la Russie voient le jour. Que s'est-il passé ces dix-sept dernières années ? Les estimations varient : certains experts jugent que le forum n'était pas nécessaire et qu'on ne devait pas le mener à bien, d'autres pensent que le Forum civique a donné une impulsion à la création de la Chambre publique et des plateformes de négociation multiples, aux technologies politiques plus élaborées et aux autres instances de sens social et civique.

Du point de vue politique, le forum a « légalisé » le paradigme de la société civile, c'est-à-dire on observait « la légalisation » par l'État d'une certaine idéologie, langue, format de communication entre l'État et la société. En outre, l'État a envoyé un signal sur sa volonté de coopérer avec le secteur public, le monde des affaires. Le nouveau langage (le langage

des droits de l'homme, des droits civils, de la justice, des partenariats intersectoriels, de la compétitivité, de la projection) a commencé à pénétrer de plus en plus dans l'agenda politique et économique.

Le libellé proposé reflète les valeurs implicites qui ont été proposées pour la coopération entre les institutions Étatiques et la société civile. Les valeurs libérales, « civiques » et l'importance du soutien de l'État ont été soulignées.

L'expérience qui a duré 15 ans a montré que les institutions de la société civile et l'État ont interprété différemment le signal. Premièrement, les valeurs libérales ne sont pas devenues universelles en raison de la diversité des institutions de la société civile et de l'existence de mouvements informels, qui peuvent être basés sur d'autres valeurs. Deuxièmement, les valeurs civiles, comprises comme les valeurs des citoyens, ne sont pas nécessairement identiques aux valeurs libérales. Troisièmement, le soutien de l'État a conduit au développement d'un projet de société civile. Cette société développe souvent les valeurs inhérentes à l'appareil d'État, ce qui conduit à sa séparation progressive du reste de la population et à son rapprochement avec l'État.

Les questions suivantes se posent : le développement de la société civile est-il dû ou contraire à la participation de l'État ? Que peut faire l'Etat pour développer la société civile ? Comment l'État devrait-il élaborer une stratégie pour travailler avec la société civile et la société dans son ensemble ?

L'expérience a montré que le Forum 2001 n'a pas représenté et aurait difficilement pu représenter toute la société civile, que la société dite civile ne représente pas l'ensemble de la société russe, et que la société civile elle-même est très hétérogène.



Conventionnellement, la société civile peut être divisée en 3 catégories : fermée, ouverte et dépendant.

La société civile dépendante ou subventionnée est une partie de la société civile appartenant à l'État, principalement sous la forme d'ONG et de groupes informels individuels et d'initiatives bénéficiant du soutien de l'État. Une telle société civile est souvent une « extension » de l'État et de ses fonctions, un instrument pour résoudre des tâches sociales, économiques et politiques spécifiques. L'État a surtout concentré son travail sur la société civile dépendante ou subventionnée et a largement réussi à institutionnaliser les relations avec cette partie de la société. Les mécanismes de contrôle social, les chambres publiques, en collaboration avec la société civile à travers les ONG et en conséquence, de plus en plus un soutien actif des ONG à vocation sociale – sont en grande partie le résultat du mouvement dans ce sens. Ainsi, l'État a formulé avec succès les résultats attendus, y compris quelques images des activités des organisations civiles, principalement les ONG en tant qu' « institutions de la société civile ». Dans cette approche, il est possible de remplacer progressivement les valeurs de la société civile qui est devenue un projet, par des valeurs qui sont représentées par l'appareil d'État. Si cette tendance est vraie, alors le futur travail avec la société civile dépendante ou subventionnée commence à perdre de sa pertinence, car le contact perdu avec les intérêts et les attentes immédiates de la société civile et du grand public, à savoir, la société civile dépendante cesse d'être un médiateur efficace entre l'État et la société.

Avec cette approche, beaucoup de projets, surtout informels, dont l'agenda vient de la classe moyenne, ne reçoivent pas d'attention. Souvent, les problèmes municipaux trouvent leur solution à la suite du travail de groupes d'activités informels ou non formalisés, dont l'État ne tient pas compte. La capacité à contrôler de tels groupes est très limitée, compte tenu de la nature « chaotique » de leur apparence.

De fait, cette activité se manifeste le plus souvent dans les domaines où les autorités et le marché ne peuvent résoudre les problèmes existants. Cette partie indépendante de la société civile peut être divisée en une société civile ouverte et fermée, formant, respectivement, un capital social ouvert et fermé selon Putnam.

Une société civile « ouverte » est la partie de la société la plus progressiste, prête au dialogue avec différents groupes d'intérêt, à la coopération. La société civile ouverte peut être active à ce stade ou être temporairement « silencieuse », c'est-à-dire de ne se manifester qu'au moment de la crise, de l'adoption de décisions politiques importantes, d'importants changements sociaux et économiques. La société civile fermée, sous condition, « conservatrice », est une société axée principalement sur le développement de ses propres valeurs, des valeurs au sein des groupes, mais pas toujours prête à leur discussion active avec l'environnement extérieur et, en particulier, à les modifier, à l'inclusion de nouveaux membres, agissant parfois en dehors du cadre de lois qui peuvent être considérées comme « incorrectes », « injustes » ou non respectées en l'absence de sanctions de la part de l'État. Quand elle est fermée, la société civile peut comporter un segment identifié comme « gris », qui est une communauté fondée sur les réseaux tribaux, familiaux, sociaux, ayant un ensemble unique de valeurs stables et un système d'identification « ami ou ennemi » [Païñ 2011]. Ce segment de la société civile n'est pas prédominant, mais il peut être intégré au travail de l'appareil d'État et reste essentiel dans l'évolution des valeurs économiques et juridiques et celles des institutions. On observe souvent ce type de relation dans certaines républiques de la Fédération de Russie. Les sociétés civiles à la fois fermées et ouvertes peuvent être préparées ou non à travailler avec l'État, en fonction de l'environnement et des attitudes internes.

De ce point de vue, la société civile moderne en Russie est un ensemble de communautés non gouvernementales, aux différents degrés d'indépendance de l'État, aux différents degrés de force et de formalité, souvent coupée naturellement ou artificiellement en différents types de représentation et de la voix.

À l'heure actuelle, l'État manque de stratégies pour travailler avec la partie de la société civile n'ayant pas coopéré avec l'État et qui est divisée en plusieurs communautés.

À la fois c'est exactement cette partie indépendante de la société civile qui peut produire un nouveau regard sur les défis sociaux et économiques, générer des projets sociaux à long terme qui visent à relever les défis que l'État et le marché ne résolvent pas. La partie de la société civile qui n'a jamais travaillé avec l'État peut être la partie la plus flexible et suffisamment représentative de toute la société afin, entre autres, de former un ordre politique, y compris les activités des plates-formes politiques. La société civile indépendante est une source alternative d'idées, y compris alternative aux idées formées par les élites existantes, y compris scientifiques et politiques.

À l'heure actuelle, en raison de l'absence chez l'État d'outils performants de travail avec la société indépendante, on observe souvent la restriction des activités de certaines organisations et initiatives non gouvernementales, y compris celles qui ne réclament pas des activités politiques. Une telle politique est une réaction naturelle au déficit réglementaire et juridique, à l'incapacité de contrôler toutes les formes possibles de la société civile. L'État démontre en même temps une approche dans laquelle la fonction régulatrice principale est réduite au contrôle et à la répartition des pouvoirs plutôt qu'à la

création de conditions de développement. En dépit de la présence d'importants avantages de l'approche actuelle, à la fin on observe le blocage d'une relation et de transition à l'autre paradigme de travail avec la société civile et la société dans son ensemble à un nouveau niveau, ce qui bloque à son tour la capacité d'une percée socio-économique.

En même temps, pour ce qui est de la collaboration avec la société civile dépendante ou subventionnée, la théorie institutionnelle basée sur l'expérience internationale montre :

1) Les instituts de la société civile sont déterminés par les valeurs de la société elle-même. Ainsi, une ONL est l'un des produits des relations sociales, et non l'inverse. Une ONL peut être le résultat de l'autorégulation, le résultat de l'activité sociale, le résultat des politiques publiques et des relations publiques avec les autorités, le résultat de certaines valeurs, y compris l'assistance mutuelle et un sens de la responsabilité pour ce qui se passe. Les risques de modèles existants d'interaction avec la société civile résident dans le fait que la loi ONLUP vise au développement de la société civile et ne considère pas les ONLUP mêmes comme l'un des résultats d'un tel développement. L'expérience internationale montre – pour assurer la durabilité des résultats, que la priorité doit être attribuée non pas à la forme d'organisation (telles que les ONG, ONL, fondations, JSC, coopératives, etc.), mais à sa capacité à représenter efficacement les intérêts des larges et différentes masses de la population. Plus importante est la motivation de la population, prête à travailler, faire du bénévolat, la charité, l'entraide et la solution conjointe des problèmes sociaux et économiques, la participation à la vie économique et sociale, la responsabilité, le souci de l'intérêt public.

2) Le soutien de l'Etat pour les organisations de la société civile (ONL) peut aussi bien contribuer au développement du secteur, à la résolution de problèmes sociaux, à l'attraction de financements privés [Sokolowski, 2000], qu'à son contraire : la séparation de

la vraie société civile (des ONL) de la société en général, la réduction de sa volonté de travailler avec soin, et même l'incapacité et l'absence de volonté d'attirer des fonds privés [Steinberg, 1985].

3) Un certain nombre de chercheurs [Bryce, 2005], [Powell, 1987], [Salamon, 1995], [Smith et al., 1993] notent que le financement public des ONG soulève d'importants problèmes de la gestion des ONL, en fonction des sources de ce financement, de l'efficacité et de l'efficience des ONL en tant qu'agents de la mise en œuvre des programmes étatiques.

4) La question de l'évaluation des performances des ONL est particulièrement pertinente dans une période de récession économique, lorsque les autorités régionales et municipales éprouvent des difficultés financières et commencent à recruter activement et à évaluer les ONG [Vaughan, 2010].

Si on aborde les phénomènes observés dans la société civile, il est utile de les interpréter sous les lentilles du rapport État-société.

Selon les experts, ces 17 dernières années, l'évolution des relations de la société civile et de l'État peut être facilement représentée dans la logique des « quinquennats » :

- 2001-2005 - la prestation des « lettres de créance » aux organismes à but non lucratif, la période de coopération active entre les autorités et la société civile au sens large, les premiers grands forums régionaux civils sont lancés ;

- 2006-2010 - retrait progressif des « pouvoirs », introduction d'une réglementation plus stricte ;

- 2011-2016 - mise en œuvre du dynamisme de la société civile à travers l'auto-organisation informelle (manifestations, participation à la lutte contre les incendies, l'élimination des conséquences des inondations), une tentative de reconstruire une plate-forme pour le dialogue (forums civils et sociaux avec la « société civile », non seulement avec sa part du projet ou partie des ONL) ; d'autre part - le développement et la cristallisation de la politique de l'État de travail avec une société civile (ONL et autres) de « projet ».

Compte tenu de ces tendances, les 15 années suivant 2016 de l'évolution des relations entre la société civile et l'État peuvent également être représentées comme suit :

- 2017-2021 – l'étape de « l'autodétermination économique », qui se manifeste dans la consolidation des organisations et des personnes qui fourniront des services sociaux au détriment des fonds budgétaires, le développement économique des ONG, principalement par les ONLUP ; le développement de principes et de modèles d'économie sociale et solidaire, l'augmentation de la participation économique ;

- 2022-2026 - l'étape de « verrouillage et déverrouillage de la société », au centre duquel sera la communication avec le gouvernement, l'autodétermination, la décision sur l'éventuelle collaboration ou non avec le gouvernement, les entreprises, la définition de la volonté de coopérer avec le gouvernement, de nombreuses organisations qui ont une longue histoire peuvent être fermées dans cette phase, il est possible qu'un rapide développement de la charité d'entreprise commence ;

- 2027-2031 - la scène du « Manifeste », la recherche de nouvelles valeurs, la transition générationnelle, qui représenterait la possibilité de développement ou sera marquée par un triste recul en arrière, l'État et la société seront à la recherche de nouvelles significations, de nouvelles sources d'idées, une transition vers une nouvelle phase de coopération commencera.

**L'année 2018 représente également un important point de bifurcation** avec sa période d'élections présidentielles s'effectuant sur le fond de l'appauvrissement progressif du pays (le taux de pauvreté a atteint 30 pour cent de la population en 2017). Ceci peut devenir un tournant dans l'histoire des relations entre la société et l'État. Tandis que la société peut choisir le conservatisme au rang plus élevé de l'État, néanmoins l'augmentation de protestations relatives aux différentes facettes de la vie quotidienne est fort probable comme forme d'attraction de l'attention publique et surtout des autorités régionales sur certains sujets. Cette période sera marquée par les deux tendances : une tendance de consolidation des protestations économiques, les protestations relatives au besoin de sécurité et de développement de condition de travail et de vie à travers les ONL d'un côté, et l'autre tendance – de jouer la carte de sanctions pour consolider la société en vue de crises extérieures et diminuer le rôle des ONL dans l'activité civile en faisant référence à la loi sur les soi-disant « agents étrangers ».

Ainsi la société civile et l'État traversent les deux phases principales de la relation. La première est la « phase autonome » dans laquelle les militants et les représentants de la classe moyenne élaborent leurs projets dans l'intérêt public et recherchent des points de travail avec l'État pour leur mise en œuvre. Les 15 dernières années sont liées à cette phase. La seconde est la « phase conventionnelle », caractérisée par la propagation du civisme et des valeurs à tous les groupes de la population, y compris l'appareil d'État. De l'avis des experts, c'est le principal défi pour les 15 prochaines années. En même temps, le passage à

la « phase conventionnelle » avec la pénétration générale des valeurs nouvelles ou établies est le plus probable dans le « plan quinquennal » de 2027-2031.



## **Chapitre 4 : ONG dans les régions russes : vers un nouveau système de coordonnées ?**

En Russie, la question du soutien de l'État aux ONG et d'attraction des ONG pour fournir des services à la population gagne en popularité. Les ONG à vocation sociale, ou SONCO (aussi dénommées ONLUP), sont particulièrement remarquables. On pense souvent que les ONG travaillent dans des endroits où le marché, les entreprises commerciales et les organisations étatiques ne peuvent pas faire face aux défis de la société, que les ONG travaillent avec soin pour les personnes, fournissent des services « socialement utiles ». Dans le contexte russe d'obligations sociales élevées, d'un manque de ressources financières, de larges couches de population étaient souvent mécontentes de la qualité des services dans le domaine social, les ONG sont sérieusement considérées comme une source potentielle de résolution de problèmes sociaux et d'innovations sociales.

En 2015, le président de la Fédération de Russie a adopté une décision sans précédent et a fixé un nouveau système de coordonnées pour le développement du secteur à but non lucratif. Le gouvernement a été chargé d'élaborer un programme d'accès progressif pour les organisations à but non lucratif à vocation sociale opérant dans le domaine social aux fonds budgétaires alloués à la prestation des services sociaux à la population, à la hauteur de 10 pour cent des fonds prévus pour la mise en œuvre des programmes pertinents de la Fédération de Russie et les entités municipales (Liste des instructions du Président du 8 décembre 2015 n ° Pr-2508, p.1, 18-a). En 2016, le gouvernement a approuvé l'ensemble de mesures correspondant à cette mission (n ° 3468p-P44 du 23 mai 2016). Le rôle spécial dans son application sera joué par les autorités exécutives des sujets (régions) de la Russie.

Les régions doivent éliminer les obstacles aux activités des ONLUP, identifier et soutenir les ONLUP travaillant dans la protection sociale, l'éducation et la culture, la protection de la santé publique, la culture physique et le sport, approuver leurs propres plans

pour le transfert des services aux ONLUP, apporter des changements à leurs programmes d'État, assurer la coordination interministérielle et intersectorielle. En général, l'approche proposée est la suivante : les autorités fédérales améliorent l'environnement juridique, fournissent un soutien méthodologique et informatif, surveillent les régions et les régions mettent en œuvre des mesures pour recueillir des fonds pour les ONLUP.

La qualification en voie de développement pour évaluer les entités constitutives de la Fédération de Russie est essentielle pour le développement ultérieur, ce qui permettra d'évaluer le succès des régions travaillant avec les ONLUP, le développement de la concurrence dans le domaine social. Comme le classement national du climat d'investissement dans les régions, dont les résultats ont été pris en compte notamment lors de la prise de décisions par rapport à la nomination ou au retrait des hauts fonctionnaires aux régions, la susdite qualification sera un « thermomètre » pour la comparaison de la qualité du travail accompli par les régions dans le développement social sur la base des principes de la concurrence.

Ainsi, le nouveau système de coordonnées capture plusieurs facteurs clés. Premièrement, le gouvernement fait confiance aux ONLUP pour fournir des services et cherche à introduire la concurrence sur les marchés des services sociaux, où auparavant il y avait un monopole d'État. Deuxièmement, l'État soutient les services uniques des ONL. Troisièmement, le principal fardeau de la responsabilité de la mise en œuvre de la réforme incombe aux sujets de la Fédération.

Effets positifs attendus : le premier est l'augmentation du choix et de la qualité des services grâce à l'implication des ONL dans la sphère sociale, l'introduction de la concurrence et la démonopolisation des certains marchés ; la seconde est l'optimisation des dépenses publiques dans le domaine social grâce à une utilisation plus efficace des ressources

par des acteurs non étatiques utilisant des technologies avancées qui attirent des ressources privées ; le troisième est un examen des spécificités de chaque sujet, puisque les sujets peuvent en outre indépendamment déterminer quelles ONL sont socialement orientées.

Il est utile de considérer les difficultés possibles de travail dans un tel système de coordonnées.

**Premièrement**, la présence de la concurrence ne signifie pas l'amélioration automatique de la qualité. Un système bien établi de contrôle et de sélection de fournisseurs indépendants et le contrôle de la qualité peuvent améliorer la situation.

**Deuxièmement**, la concurrence n'est pas partout possible ou économiquement réalisable en raison de l'éloignement géographique et de la faible population de certains territoires, ainsi que des économies d'échelle possibles dans l'exercice d'un monopole local.

**Troisièmement**, l'asymétrie actuelle de l'information entre les autorités régionales et fédérales et l'éventuel opportunisme de la part des autorités régionales réduisent l'efficacité attendue de la réforme. En fait la privatisation possible des différentes institutions de la sphère publique, réorganisation mécanique des institutions autonomes dans les organismes à but non lucratif ne sont pas toujours un problème s'il existe un système de contrôle de la qualité des organisations indépendantes.

**Quatrièmement**, la population devrait faire confiance aux ONL. La confiance affecte le choix du fournisseur de services, ainsi que l'évaluation par la population des résultats de la réforme où on décentralise les services. Certaines études montrent que le consommateur est rarement conscient de la forme juridique de l'organisation où il postule pour un service, mais, sur la base de l'expérience et des évaluations personnelles, il juge de la qualité du travail

de l'appareil d'État. Ainsi, le résultat politique de la réforme dans chaque région n'est pas préétabli.

**Cinquièmement**, la tâche et la solution proposée ne sont pas directement liées. Plus simple, il y a une tâche : résoudre les problèmes sociaux et économiser de l'argent, et il y a la solution proposée - donner plus de fonds aux ONL. Dans le même temps, la raison de la mise sur les ONL est principalement théorique et économique. Les ONL sont une forme organisationnelle et juridique, dont la principale distinction est l'interdiction de la répartition des bénéfices entre ses participants. Dans la législation fédérale, il est indiqué qu'une ONLUP mène des activités visant à résoudre les problèmes sociaux et le développement des institutions de la société civile, c'est-à-dire qu'elle contribue au développement de la société civile. En fait, ONLUP est l'un des résultats du développement de la société civile, de sa capacité à s'organiser. En clair, l'ONLUP est un produit de l'évolution de la société civile. Le soutien artificiel des organisations par le biais des mécanismes étatiques peut conduire à une distorsion de la mission de ces organisations, à la dépendance des ONL au financement public, aux abus financiers, à l'instabilité des organisations et au recul de la confiance du public dans les ONL. La mise est faite sur la forme organisationnelle et juridique, avec laquelle certaines externalités positives sont associées. Cette association est largement psychologique, associative, implicite. C'est-à-dire, on le croit, et implicitement il est clair de par la législation et les priorités établies, que les ONL travaillent avec le souci des gens, dépensent l'argent plus efficacement, etc. De fait, les décisions finales et le développement de la situation dépendent des objectifs des personnes sur le terrain ce qui sera démontré plus tard dans ce travail. Dans le même temps, les ONL peuvent travailler sans abus en respectant la loi, recevoir les avantages fiscaux appropriés et les avantages sur les déductions, mais les problèmes sociaux ne sont pas résolus.

**La présence d'une société civile active et éduquée contribue à la solution de ces difficultés éventuelles. Ainsi, le volontariat se développe activement dans les sujets de la Fédération, ce dont on parlera plus en avant dans cette étude.** C'est le bénévolat qui est l'un des principaux liens paradigmatiques qui mènent à une transition réussie vers un nouveau système de coordonnées, où la mise peut être faite sur les ONG. Le mécanisme est le suivant : les citoyens commencent à assumer de manière autonome leur responsabilité pour ce qui se passe dans la société, à réaliser leur responsabilité civile, à prendre des mesures pour réaliser cette responsabilité, sur la base de leur bonne volonté. L'un des types de mise en œuvre de la responsabilité civile est la création d'une organisation à but non lucratif qui réinvestit tous les bénéfices dans des buts socialement utiles.

**Selon Rosstat, le nombre de bénévoles a augmenté depuis 2011, une forte augmentation du bénévolat a eu lieu en 2014 dans le contexte des Jeux olympiques et des événements géopolitiques internationaux.** Dans le même temps les événements de 2010 et les années suivantes (participation des volontaires dans l'extinction des incendies), 2012 (participation des volontaires aux inondations à Krymsk) et autres où la mobilisation se poursuivait non grâce à l'État, non grâce à une poignée d'ONL, mais provenait de la bonne volonté et du bon escient du peuple, ont bel et bien démontré que le volontariat est une condition préalable importante pour la transition vers un nouveau système de coordonnées. Les gens ont mené l'activité indépendamment de toute ONL, résolu des problèmes sociaux spécifiques, l'ont fait spontanément, faisant face à la situation. Les événements de 2011-2012 (manifestations politiques dans les grandes villes) ont également montré la présence d'une partie civile active croissante de la société.

Mais la plus grande question dans cette discussion relève de la nature du tournant vers les ONL, qu'on observe actuellement, et dont les principaux tenants et aboutissants sont étatiques. Cela veut dire, qu'actuellement l'État se rapproche « de manière projective » du

développement de la société civile et de la solution des problèmes sociaux. Le projet actuel est « l'attraction des ONG et la dénationalisation de la sphère sociale ». Alors qu'au niveau régional, il existe de nombreux groupes d'activités informels qui sont difficiles à expliquer. Cette situation est naturelle. L'État s'appuie sur la société « des projets », regarde la société à travers le prisme des organisations formelles - dans ce cas, les ONL, mais il lui manque des mécanismes pour travailler avec la partie informelle de la société qui ne travaille pas avec l'Etat. Ces mécanismes peuvent consister à créer les conditions du développement du volontariat et promouvoir l'utilisation constructive de l'énergie publique volontaire existante pour résoudre les problèmes sociaux et économiques urgents. Cela peut être fait à travers diverses institutions de la société civile. L'ONL est l'une des formes possibles.

## ***PARTIE I. CADRE THÉORIQUE DE LA RECHERCHE***

### **Chapitre 1. Contexte historique du tiers-secteur en Russie : vers l'émergence d'une société civile**

Qu'est-ce qu'un tiers-secteur ? Il est aussi souvent décrit comme un secteur non lucratif, associatif ou volontaire. Mais si on parle du terme « tiers » même ? Le tiers-secteur est souvent décrit comme un secteur qui occupe l'espace entre la famille et le gouvernement, parfois on y ajoute le marché. Mais est-il véritablement toujours tiers et par rapport à quoi et à qui ?

*Le tiers-secteur en Russie est un phénomène jeune.* Le tiers-secteur ne dépend pas toujours du pouvoir, mais son développement sur le plan économique, historique, culturel, et politique est surtout lié à l'État. Ceci est défini notamment par l'histoire de la Russie. Seule la prise en compte du passé des relations sociales et politiques permet de comprendre l'histoire présente [Déloye 2018].

#### **Des grandes lignes de l'histoire**

Déjà dans le XIXe siècle il existait, par exemple, des maisons d'assistance créées notamment sur les fonds des donataires aisés, des grands commerçants, ou des familles nobles. Ces maisons existaient principalement pour éduquer les gens, issus des couches sociales démunies, anciens paysans émancipés, mais dépourvus de terrains et donc de moyens pour se payer les études, soit des citadins. Lindenmeyr [Lindenmeyr 2012]

souligne que dans ces maisons on a élevé des gens qui voulaient se former, mais aussi des gens qui sont devenus ensuite membres du mouvement révolutionnaire, ironie de l'histoire. Les maisons d'assistance étaient côtoyées par des Maisons d'assiduité qui proposaient le travail, souvent la nourriture et le logement aux plus démunis. Les formes et les modes de travail de ces dernières étaient différents, mais les plus connues sont celles de Roukavichnikov, Gorbov, de Kronstadt. Il existait aussi des grands mécènes, tels que Ryabouchinskiy, Mamontov, Morozov, Bakhrouchine qui ont aussi investi dans la médecine, l'art, le théâtre, la culture, la formation, patronnaient de grands artistes, architectes et sculpteurs. La galerie Trétyakov fait partie de cet héritage connu dans le monde entier.

Avec l'avènement de la nouvelle ère socialiste, le développement de la société civile, des activités à but non lucratif a cessé dans le sens qu'on lui attribue dans les pays capitalistes où la cumulation de richesses par les individus et leur répartition ensuite sont jugées normales. L'idée de l'économie associative et collaborative a pris nouvelles formes de l'économie sociale, voire socialiste, collective. L'idée même du socialisme n'était pas opposée au secteur collaboratif, mais elle a intégré ce qui pourrait être tiers par apport à l'État, donc la société civile, dans le tissu des relations publiques, des institutions publiques, de l'État même. Ceci a fait paraître par une voie propre le phénomène si connu en France ou dans les États providences, de grandes attentes du peuple vis-à-vis son État et ses obligations dans les sphères de la formation, de la santé, de la sécurité sociale et autres, dont l'accessibilité à tous a été garantie par l'État. La Russie a ensuite hérité de ces principes, laissant son système de formation et de santé purement gratuit selon la Constitution de la Fédération de Russie. Aussi les attentes du peuple vis-à-vis l'État ont persisté. Le principe souligné par le fameux dicton « Ne demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous. Demandez ce que vous pouvez faire pour votre pays » n'est pas très



populaire en Russie. On voit que l'idée de l'économie collective a œuvré à dépersonnaliser les rapports économiques et à décaler dans un certain sens la responsabilité individuelle vers la responsabilité « collective ». La responsabilité collective pour porter ses fruits peut s'enrichir des « responsabilités » individuelles, sinon la responsabilité collective ne devient qu'un but, qu'une notion.

Néanmoins pendant l'URSS le phénomène du secteur associatif a continué son existence, mais a pris des formes toutes différentes, dictées par les exigences d'une nouvelle réalité dite socialiste. On peut citer parmi les plus grandes associations de ce temps, les associations des handicapés, des écrivains, des compositeurs et autres, qui était à la fois « civiles », mais aussi suivaient la commande publique et la ligne politique et ceux qui n'étaient pas dans le courant politique ou s'y opposaient risquaient de se voir exclure de telles sociétés [Efremov S.c 2013]. Aussi le développement de la société civile dans la seconde partie de l'URSS a pris la forme de dissidence, donc d'opposition tacite au système dit soviétique, tel qu'incarné par le Parti communiste. Avec la chute de l'URSS l'idée même de la dissidence a perdu son sens et la future société civile a perdu ainsi quelques-unes de ces racines.

En même temps un autre phénomène jouant un rôle double, nocif et bénéfique à la fois, à la future société civile a été engendré dans l'URSS, celui de « soubbotniks », qui étaient des rassemblements dits « volontaires » d'écoliers, d'étudiants, d'employés souvent pendant les jours fériés pour effectuer des travaux publics d'intérêt général. D'un côté le rôle de ce phénomène, comme celui de beaucoup d'autres phénomènes de l'époque soviétique, était positif vu qu'il servait à unir des gens accomplissant des tâches communes, à renforcer des liens personnels entre eux. De l'autre côté cette association mentale des activités plutôt forcées au mot « volontaire » qui date de l'époque soviétique a eu un impact important négatif sur l'évolution du tiers-secteur en Russie moderne et la perception par la

communauté de toute activité volontaire ou non lucrative. La Russie est toujours en train de surmonter ses répercussions associatives.

C'est ainsi, dans un contexte très particulier des relations État-société civile que la Russie est entrée dans la nouvelle réalité des marchés libres et du capitalisme.

Les idées de l'économie solidaire, associative, non lucrative sont revenues sous leurs nouvelles formes déjà évoluées dans les années 1990s. C'était avec l'avènement de grandes fondations, notamment américaines et européennes avec des valeurs de propagation de la suprématie de loi, de l'égalité homme-femme, de la démocratie, des services sociaux aux usagers prêtés par le privé et autres qu'a commencé le nouveau tour de spirale du développement de la société civile en Russie. Cette nouvelle période est en train de finir maintenant, mais l'un des événements marquants indicatifs de la fin de cette période a eu lieu en 2012 quand USAID a cessé ses activités en Russie suite aux décisions prises par l'administration russe. La loi sur les « agents étrangers », les discussions législatives sur les ONG « indésirables » [Ordre N 1592-p du 18 Août 2015] ont suivi, elles aussi marquant le déclin de cet étape, vu que les activités de beaucoup d'ONG internationales et étrangères ont soit cessé, soit ont pris nouvelles formes.

Enfin, l'autre plan historique de l'évolution de la société civile en Russie est lié au folklore. Les chercheurs du Woodrow Wilson Center ont effectué une analyse de la sagesse populaire russe de jadis. L'étude menée par les chercheurs a démontré que les russes depuis la période de l'empire avait un fort sentiment de respect pour le grand, le leader, le tsar, l'empereur. Le leader était souvent respecté, parfois craint, mais révérend, considéré comme l'oint du Seigneur, mais qui se souciait beaucoup pour le peuple et il était « père du peuple », soucieux de ses problèmes, de ses souffrances, de ses aspirations. Le tsar pouvait être terrible, mais il était aussi juste et plutôt bienveillant. Par contre, entre un tsar

bienveillant et le peuple il y avait toujours eu cette « couche malicieuse », de boyards, de fonctionnaires de n'importe quel niveau, de nomenclature, d'administration, de cour, de noblesse, de la bureaucratie qui étaient, eux, fripons, malveillants, paresseux, avares, peu consciencieux, mais pire encore, qui s'entretenaient directement avec le peuple, mais cachaient au tsar ses souffrances, ses problèmes, ses attentes. Du coup le tsar ne pouvait pas tout résoudre parce qu'il n'était au final pas au courant des problèmes vécus par son peuple, mais il restait entouré de ces nimbes de bienveillance.

## **De la société civile russe dès l'an 2000**

Pour décrire l'évolution de la société civile en Russie dans le nouveau millénaire jusqu'à ce jour, il est pratique de faire référence au rapport entre la souveraineté de l'État et le secteur associatif, ce qu'on appellera « un rapport Etat-société », un concept proche, mais pas égal au contrat social, l'idée définie par Jean-Jacques Rousseau dans l'ouvrage « Du Contrat Social ou Principes du droit politique » publié en 1762, surtout le principe du consentement populaire et de l'allégeance. Dans ce cas sous un rapport Etat-société on sous-entend surtout l'échange entre l'État et le grand public des attentes, des promesses et de la loyauté.

Dans les années 2000-2011 le rapport consistait en la loyauté publique contre la croissance économique, l'augmentation du niveau de vie, la stabilité croissante sociale. Ceci a été d'autant important que les souvenirs des perturbations des années 1990 étaient encore frais.

Après les élections législatives et en vue des élections présidentielles en 2011-2012 ce rapport a été ébranlé. Les manifestations assez nombreuses d'opposition sont apparues et ont parcouru quelques grandes villes. Cependant selon différents sondages, le rôle des ONG dans ces manifestations a été plutôt mineur. Il convient de dire qu'en général les ONG russes sont peu politisées, dans le sens où ils essayaient de changer la politique. Par contre, ceci ne veut pas dire qu'elles ne collaborent pas avec le gouvernement pour d'autres projets d'une nature constructive. L'avènement des manifestations a été plutôt chaotique dans le sens où il s'agissait de simples citoyens, souvent représentants de la génération Y, éduqués et bien élevés, ayant voyagé à l'étranger, qui s'y sont rassemblés, les intellectuels, les badauds souvent, mais en général les représentants de la classe moyenne.

En 2012-2014 le rapport entre l'État et le peuple était : l'échange de la stabilité économique et sociale contre l'allégeance au gouvernement. Surtout, ceci était vrai quand on juxtaposait la Russie à l'Europe, avec ses questions importantes d'immigration, du chômage parmi les jeunes, de la dette publique, de la crise économique. La Russie a bien survécu la crise de l'année 2008-2009, alors qu'en Europe les répercussions ont été fortes et persistent toujours dans certains pays.

L'année 2014 marque un autre tournant entre deux types de rapports sociaux. Au fait, le rapport est devenu plus complexe. En 2014 après la décision de la Banque Centrale de la Fédération de Russie de relâcher les oscillations du taux de change, le rouble alors surévalué, aussi suite aux paiements des dettes extérieures et des spéculations assez fortes sur les marchés financiers a chuté de deux fois causant quelque panique sur les marchés, mais aussi le retour d'un sentiment de précarité. Les gens qui ont survécu à la dévaluation suite à la chute de l'URSS et le défaut de 1998 étant toujours nombreux, cette situation pourrait constituer un facteur important d'instabilité future. En Janvier 2015 le Gouvernement a signé un plan №98-p d'actions primordiales orientées à l'assurance d'un développement stable de l'économie et d'une stabilité sociale en 2015 comme la preuve inédite que le rapport Etat-société précédent est toujours là.

L'autre type d'un rapport Etat-société est venu comme réponse à la situation internationale et risques croissants d'instabilité extérieure. Déjà en Mars 2014, suite aux événements en Ukraine et la loi constitutionnelle d'intégration de la Crimée et de Sébastopol en tant que régions dans la Russie, le rapport Etat-société a encore changé. Il s'agit maintenant du troisième stade des relations entre l'État et le public où les gens peuvent vivre le sentiment d'appartenance à un grand empire vécu pendant l'URSS. Les rapports débattus entre psychologie et sociologie politique [Braud 2016] deviennent d'autant plus importants.

Ce dernier type de rapport est surtout important et fort sur le plan historique. Après la chute de l'URSS le sentiment d'appartenance à un pays fort, souvent faisant peur, mais aussi respecté aussi flou ou discuté qu'il ne soit, a aussi disparu. Le désordre des années 1990 souvent référées dans le folklore russe comme les « années 90 crânes (méchantes) », avec la propagation des marchés et de groupes illégaux, la suprématie de loi secouée, la chute drastique du niveau et de qualité de vie, était souvent perçus comme l'indice d'une perte de l'ancienne gloire, qui était en plus très visible. Avec la « défaite » dans la guerre froide, mais surtout la dissolution d'un pays que les ancêtres construisaient depuis plus de 70 ans, beaucoup de gens se sont ressentis humiliés, ont perdu le cap, cette espace d'idées et d'une idéologie forte, qu'on pourrait appeler « the Soviet dream », qui justifiaient l'existence d'un État soviétique, n'étant plus là. On ne dit pas que la réaction et les sentiments étaient uniformes à cette époque, mais ils étaient présents.

**Les événements en Crimée ont touché à cette cicatrice historique. Sur le plan historique ceci a pu aider à restituer le sentiment de fierté pour son pays et à affaiblir le sentiment d'humilité vécu avec la chute de l'empire soviétique s'il restait encore. Alors le rapport a changé.** Nous laissons de côté les discours sur les aspects politiques et internationaux de ces actes, les aspects de leur légitimité et autres souvent abordés par les experts de différents côtés, mais on parle ici et uniquement d'une valeur possible de ces événements pour les esprits de la société russe sur le fond de son histoire. Nous constatons également que **la politique porte l'empreinte de l'histoire [Offerlé 2004]**. Il va de soi que cette réaction et ces sentiments n'ont pas été uniformes, mais l'aspect décrit reste toujours important pour comprendre l'évolution des valeurs dans la société russe. En 2016 déjà, on observe les prémices d'un nouveau rapport Etat-société . Avec la progression de la pauvreté économique rapportée en 2013-2015 par l'Agence russe de statistiques (en comptant le nombre de gens vivant sur les revenus inférieurs au niveau de subsistance),

dont la croissance était surtout marquante en 2015, la demande pour les réformes augmentent. C'est ainsi qu'en mai 2016 un groupe de travail au Conseil économique unissant des académiques, des intellectuels et des hauts fonctionnaires a été établi auprès du Président de la Fédération de Russie pour élaborer les priorités des réformes structurelles et assurer une croissance économique stable. Ces réformes structurelles peuvent compter parmi les autres, la réforme de l'administration, du service public, des rapports avec la société civile, et autres.

C'est dans ce contexte souvent très complexe, surtout de relations avec l'État, que nous évaluons la société civile en Russie. **La société civile en Russie est très souvent interconnectée avec l'espace d'idées et les valeurs générés par l'État.** Ceci se justifie entre autres par leur histoire commune complexe d'amitié et d'opposition qui se remplaçaient souvent instantanément. On souligne aussi que dans cette étude le terme tiers secteur sera utilisé pour désigner l'ensemble des ONL (en les opposant à l'Etat et au marché) et que ce terme est connecté mais pas inter-changeable avec le terme « société civile ». On laissera au lecteur le soin de se faire son idée du secteur , véritablement tiers ou pas et en rapport à qui et à quoi.

## **Chapitre 2 : Le secteur à but non lucratif en tant qu'objet de soutien public**

**Les organisations à but non lucratif (ci-dessous dénommées ONL) peuvent faire objet d'un soutien public (donc d'un soutien par l'État fédéral ou par les États régionaux ou par les municipalités) en Russie.** Selon l'article 50 du Code civil de la Fédération de Russie, les ONL se distinguent des autres formes de personnes morales. Par définition les organisations à but lucratif poursuivent le profit comme le but principal de leur activité. Par contre, le profit ne peut pas être le but principal de l'activité d'une ONL, et les ONL ne redistribuent pas les bénéfices entre ses participants. Cette même définition apparaît dans la loi fédérale №7 du 12 Janvier 1996 « Sur les organisations à but non lucratif » (paragraphe 1 de l'article 2 – ci-après dénommée Loi №7). Cette méthode de distinguer les ONL n'est pas unique de la Russie.

À titre d'exemple, aux États-Unis, selon la section 501(c)(3) du Code des revenus des États-Unis en tant qu' ONL (donc exonérées d'impôt) sont reconnues les organisations exerçant de certains types d'activité et ne distribuant pas leurs revenus entre les actionnaires privés ou autres personnes portant intérêt dans leur activité [US IRC, section 501 (c)(3)].

En France, dans le cas d'une association loi de 1901, celle-ci doit être composée d'au moins deux personnes et avoir un autre but que de partager des bénéfices. De plus, l'activité de l'association ne doit pas enrichir directement ou indirectement l'un de ses membres [Loi 1901, article 1]. Comme aux États-Unis, en France une association a le droit d'exercer une activité commerciale et de produire des bénéfices (il s'agit d' » excédent d'exploitation »), mais ceux-ci sont susceptibles d'être assujettis aux impôts commerciaux.



En Chine selon la Constitution de l'année 1982 et les amendements suivants les organisations sociales (un analogue approximatif des ONL) se partagent en : organisations sociales comme telles (shehui tuanti, 社会团体), équivalentes aux organisations associatives qui comprennent aussi les associations commerciales et professionnelles ; organisations civiles (privées) non-entrepreneuriales (minban fei qiye danwei, 民办非企业单位), équivalentes aux ONL délivrant des services sociaux ; et fondations (jijinhui, 基金会). En Chine selon l'article 29 des Statuts sur l'enregistrement et la gestion des organisations sociales il est interdit « d' usurper, de partager en secret ou de s'emparer des actifs » des organisations sociales. Selon les articles 17, 18 et 23 de la Loi sur les dons publics visant le bien-être l'enrichissement personnel est aussi interdit.

Selon une soi-disant définition opérationnelle et structurelle [Salamon et al. 1992], l'ONL doit posséder les 5 caractéristiques suivantes : ne pas partager ses bénéfices, être organisée, être privée, être autonome, être volontaire. Par contre, parmi toutes les caractéristiques c'est l'interdiction de partager les bénéfices (*non-distribution contrainte*, acronyme - NDC) qui est un trait universel des ONL dans les pays avec différents types de régimes politiques et systèmes économiques.

L'interprétation théorique *de la non-distribution contrainte, ou NDC*, a été proposée par Henri Hansmann [Hansmann 1980]. La NDC garantit que les plus fortes parties prenantes (les stakeholders) de l'organisation seront intéressées dans la mission même de l'ONL et non dans la possibilité de faire des bénéfices en vendant des biens ou dans l'appropriation des résultats économiques de l'activité d'une organisation. Donc l'ONL est un organisme qui ne partage pas son revenu résiduel parmi ses membres, participants ou propriétaires. Le revenu résiduel est défini comme les restes des revenus après que toutes les prestations et tous les services rendus à l'organisation soient acquittés.

**Cette spécificité permet aux ONL de prendre action dans les zones de « défaillance de l'État » et de « défaillance du marché » [Hansmann 1986],** donc dans les situations où ni l'État ni le marché ne satisfont la demande (les besoins) en services sociaux. Les ONL sont importantes surtout dans les zones où le marché ne génère pas d'intérêt commercial suffisant et l'action de l'État n'est pas efficace ou l'État n'est pas présent. Dans cette perspective, le secteur non lucratif est souvent appelé « tiers-secteur » du fait qu'il « représente un espace social délimité en dehors du marché et de l'État » [Salamon et al. 1997, p.1].

Le rôle des ONL est aussi dans la résolution du problème de « défaillance du contrat » [Hansmann 1986], donc de l'incapacité d'un régulateur (d'un État, ou du *principal*) de prévoir dans le contrat toutes les petites nuances et exigences vis-à-vis du soumissionnaire (une ONL, ou *l'agent*). Il est sous-entendu que les contrats sont imparfaits (au niveau de la plénitude des informations dans les cahiers de charges, de la mesurabilité des résultats, de la prise en compte de tous les éventuels obstacles à leur exécution, etc.). Les organisations à but lucratif (OL), dont le but est de maximiser les bénéfices, peuvent interpréter le contrat dans leur intérêt, tandis que les ONL motivées par leurs missions et non par un intérêt commercial vont avec plus de sûreté exécuter le contrat dans l'intérêt public et même « corriger » les défauts d'un contrat pendant son exécution.

Les avantages comparés des ONL vis-à-vis d'autres formes d'organisation (y compris publiques et commerciales) ont été étudiés de plus près par Burton Weisbrod [Weisbrod 1988]. L'auteur a mis l'accent sur les conditions nécessaires pour assurer la diversité des biens produits dans les zones de la défaillance du marché. Dans cette perspective, les ONL satisfont les besoins d'un consommateur non-médian. Billis et Glennerster [Billis et Glennerster 1998] précisent qu'entre autres le rôle des ONL se trouve dans le travail avec les

couches sociales les moins protégées, qui subissent des difficultés et ne peuvent pas s'approvisionner eux-mêmes en certains services.

Kramer [Kramer 1981] souligne les avantages comparés des ONL devant l'État et le marché. Premièrement, **les ONL sont plus ouvertes à l'expérimentation et aux innovations pour résoudre des problèmes sociaux** (un rôle d'avant-garde). Deuxièmement, les ONL accumulent et représentent en parallèle les intérêts de beaucoup de parties (à la différence de l'État et du marché) et, en conséquence, peuvent attirer les financements de différents donateurs (un rôle d'un gardien de valeurs). Troisièmement, les ONL représentent au sein de la politique publique les intérêts et les besoins des minorités (un rôle du défenseur des droits de l'homme). Quatrièmement, les ONL complètent les autres secteurs en la prestation de services (un rôle de prestataire de services).

Les avantages comparés et le rôle particulier des ONL soulèvent la question de leur soutien ciblé par l'État. En outre, ces avantages ne sont qu'un prérequis nécessaire, mais pas suffisant de leur soutien. La nécessité de soutenir le secteur découle de ses « faiblesses ». Salamon [Salamon 1995] appelle ces faiblesses les quatre faillites du secteur non lucratif (ou « du secteur volontaire », le calque d'un terme anglais « voluntary failure ») :

« la disette philanthropique » (l'incapacité de collecter la quantité suffisante de ressources);

« particularisme » (la tendance à n'aider qu'à un cercle limité de personnes, « selon la liste », et à ignorer les besoins des autres) ;

« paternalisme » (la prise autonome de décisions, sans prendre en compte les opinions du public cible) ;

« dilettantisme » (le manque de compétences professionnelles au sein du personnel des ONL qui restent à flot grâce à l'enthousiasme).

Le soutien public à l'activité des ONL peut éliminer ces défaillances. Par exemple : en accordant un crédit d'impôt ou un soutien financier, on diminue « la disette philanthropique », en exigeant accès égal ou équitable aux services on diminue « le particularisme », en exigeant un bilan d'activité ou la cooptation de citoyens et de volontaires dans les activités d'une ONL on diminue « le paternalisme », en imposant des standards, des certificats de qualité on diminue « le dilettantisme ». Dans le cas d'un soutien financier, l'État peut utiliser le contrat pour y inclure toutes les obligations d'un tel caractère imposées à un bénéficiaire. Une étude [Lynn 2002, p.59] a démontré sur quelques exemples de programmes publics que le soutien public contribue à l'augmentation du nombre de services sociaux offerts par les ONL – en écartant les défaillances du secteur volontaire. En outre, le soutien public sert à augmenter la stabilité gestionnaire et financière et la prédictibilité des ONL bénéficiaires [Gronbjerg 1993].

La NDC étant un trait indissociable des ONL fait que le besoin d'aide supplémentaire devient une autre caractéristique du secteur à but non lucratif. Par contre, même une pénurie philanthropique ne justifie pas le soutien public. Ce soutien devient justifié quand les problèmes traités et les services offerts par les ONL relèvent de la compétence de l'État (tels que les garanties sociales inscrites dans la constitution), et l'État et le marché soit n'offrent pas ces services soit leur quantité et leur qualité ne sont pas suffisantes.

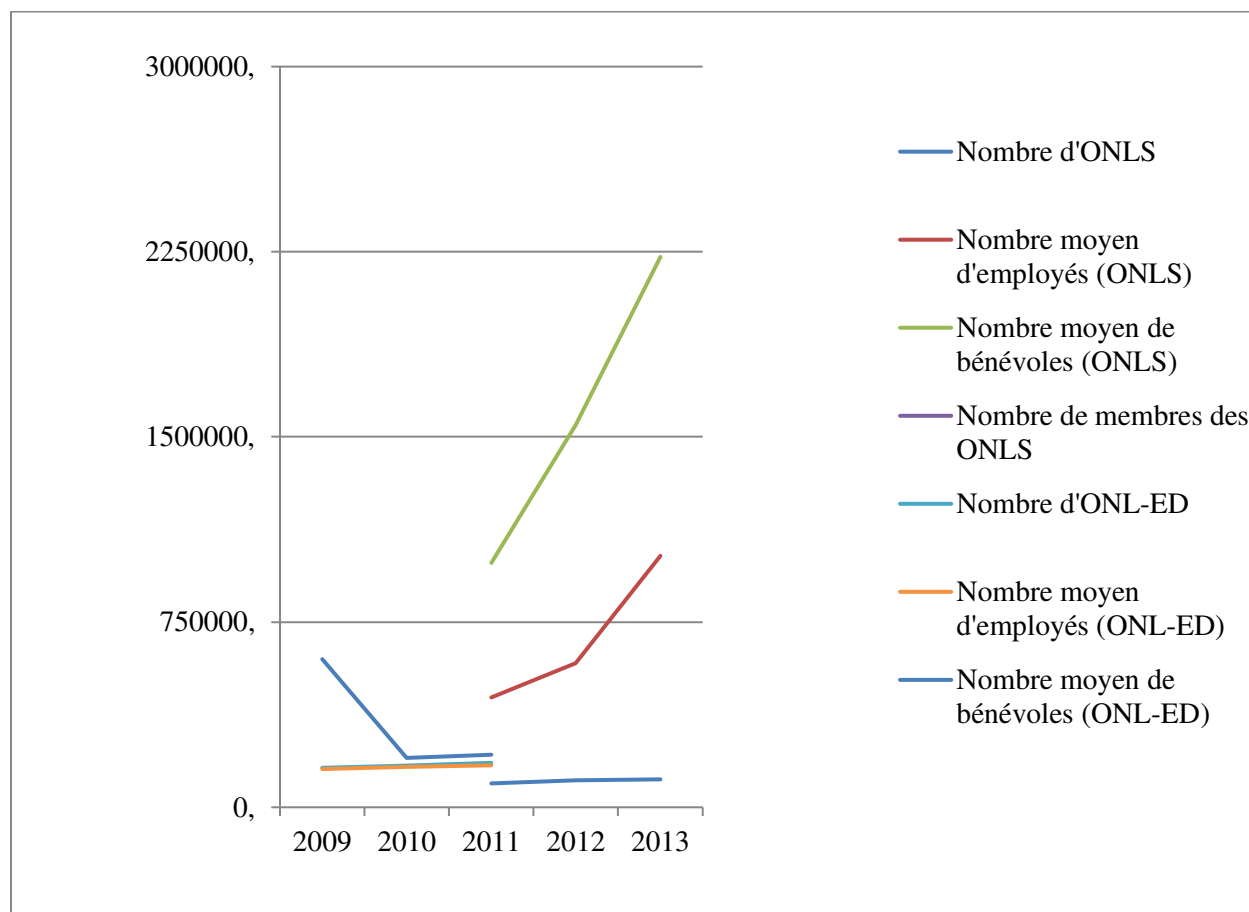
En Russie, selon le Code civil de la Fédération (de Russie), les ONL peuvent être non-volontaires et fondées par l'État. Par exemple, on compte parmi les ONL les établissements publics et municipaux créés sur la base de lois fédérales et institués par l'État. Ci-après sous le terme « ONL » on sous-entend les organisations non gouvernementales à

but non lucratif. Le secteur non-gouvernemental russe à but non lucratif est très divers en termes de formes d'organisations. Les mouvements associatifs constituent 45% et les fondations représentent 10% des organisations, ce sont les catégories les plus nombreuses. Il y a aussi des partenariats à but non lucratif, des organisations religieuses, des organisations autonomes à but non lucratif, des associations des propriétaires, des sociétés, des coopératives, des chambres de commerce et d'industrie, des associations des paysans et autres (cf. Image 1 – dans les Annexes) [Suivi EHESE 2012].

Pour soutenir les ONL qui offrent des services sociaux, on les distingue dans la législation russe par le terme « d'organisation à but non lucratif d'utilité publique » (ONLUP). Ce terme fut introduit dans la loi russe en 2010. L'ONLUP est une ONL qui œuvre pour résoudre des problèmes sociaux, développer la société civile en Fédération de Russie et pour offrir de différents services dans le domaine de la culture, de la santé, du sport, de la formation et autres.

Selon l'Agence Russe des Statistiques (ci-après dénommée – Rosstat), environ 120 mille ONL peuvent être considérées comme ONLUP (en tout, il y a 422 mille ONL selon le Ministère de la Justice de la Fédération de Russie). Si on considère les ONL qui servent les ménages comme « d'utilité publique » (il n'y avait pas de statistiques officielles sur les ONLUP avant 2011), on verra qu'en 2009-2015 le secteur fait preuve d'une tendance stable vers la croissance. L'image 2 est rédigée sur la base de données de Rosstat.

**Image 2. La dynamique du nombre d'ONL-ED (ONL, servant les économies domestiques, les ménages) et d'ONLUP ainsi que du nombre de leurs employés et bénévoles en 2009-2013**



L'État définit les types d'activité des ONLUP qui peuvent être soutenus dans la Loi Fédérale du 12 Janvier 1996 №7 « Sur les organisations à but non lucratif » (paragraphe 1 de l'article 31.1 – cf. Tabl. 1 dans les Annexes – classification selon Loi Fédérale №7). Cette liste de types n'est pas exhaustive, autres types d'activité peuvent y être inclus par les actes d'une administration fédérale, régionale ou municipale (paragraphe 2 de l'article 31.1). Le manque d'une liste exhaustive dans la loi pose des problèmes sur l'étape d'octroi de subventions.

Par exemple, le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie soutient les ONLUP aux termes de l'Arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie №713 qui utilise une classification légèrement différente, dite « de lignes prioritaires du financement » (cf. Tabl. 1 – dans les Annexes). Une partie des lignes prioritaires coïncident avec les types d'activité des ONLUP (telles que la coopération internationale, la conservation des monuments d'un héritage culturel, la formation de l'intolérance à la corruption), d'autres – peuvent être classées à la fois parmi plusieurs types d'activité ou bien représenter une partie d'un seul type d'activité donné. Ainsi la liste des organisations prétendantes au soutien public et percevant un financement n'est pas vraiment limitée par les statuts d'une organisation considérée comme « d'utilité publique ». L'organisation peut adapter sa demande expressément au soutien (en adaptant ses statuts) afin d'augmenter ses chances à l'obtention du soutien public. Comme conséquence, l'utilisation de différentes classifications ne permet pas d'évaluer si le financement octroyé à une ONLUP réellement correspondait aux types principaux d'activité de cette ONLUP.

Les bornes assez floues de la classification et du terme ONLUP aboutissent à ce que 69% des ONL se considèrent « d'utilité publique », 18%, plutôt « d'utilité publique » et cela pour des raisons différentes de celles décrites dans la loi [Suivi EHESE 2012].

En pratique, cette divergence peut provoquer l'émergence d'une classe des ONL qui se professionnalisent en « grant-writing », se positionnant comme ONLUP et capables d'adapter automatiquement ses dossiers-requêtes de subvention aux nouvelles conditions et

formulations de différents actes juridiques afin d’obtenir des fonds publics provenant de divers ministères.

En plus, la différence entre la définition législative des ONLUP et « l’autodéfinition » du secteur justifie l’inexactitude des classifications proposées dans les actes juridiques divers (cf. Tableau 1 de l’Annexe).

Pour démontrer la diversité des problèmes sociaux à résoudre dans le secteur des ONLUP, une classification universelle adoptée par l’ONU a été utilisée [ONG Manuel dans le SCN, 2006]. La classification adoptée par l’ONU a défini 11 activités générales pour les ONG : culture et loisirs, éducation et recherche, soins de santé, services sociaux, environnement, développement et logement, politiques, droits de l’homme et d’autres activités sociales, philanthropie et promotion de volontariat, activités internationales, religion, associations commerciales et professionnelles, syndicats. Tableau 5 résume les activités principales des ONLUP selon cette classification.

*Tableau 5*

**Activités principales des ONLUP (%)**

	Toutes les ONL	ONLUP
Culture et loisirs	18	18
Développement et logement	12	10
Droits de l’homme et d’autres activités sociales	12	13
Services sociaux	11	12



	Toutes les ONL	ONLUP
Education et recherche	8	8
Associations commerciales et professionnelles, syndicats	7	6
Religion	6	6
Soins de santé	5	6
Environnement	4	3
Philanthropie et promotion de volontariat	1	2
Activités internationales	0	0
Autres	16	16
Difficile de répondre	1	1
***N=***	1005	868

Le tableau montre clairement que le secteur des ONLUP est hétérogène du point de vue de l'activité qui y est menée et la majorité des ONLUP travaillent dans : la culture et les loisirs, le logement, les services sociaux, les services pour les droits de l'homme, l'éducation.

La nécessité et l'actualité du soutien économique par l'État ne sont pas les mêmes pour toutes les ONLUP. Le soutien par l'État devrait aussi être différencié et la mise en œuvre d'une seule stratégie égalitaire d'une régulation gouvernementale des ONL ne peut pas être une solution productive [Kanishevskaya et autres, 2009].

Tout d'abord, les ONLUP qui connaissent de graves difficultés financières ont le plus besoin de soutien par l'État. Plus de la moitié d'ONLUP connaît une grave pénurie de fonds (Tableau 2 de l'Annexe), aussi grave qu'elle empêche l'exécution de la mission et le développement d'une organisation [Mersiyanova 2013]. À part les problèmes financiers, les ONLUP éprouvent des problèmes d'organisation (18% ne disposent pas d'un organe de direction collective), le problème du développement insuffisant de capital humain (y compris le niveau de connaissances et de compétences des employés). 36% des ONLUP n'ont pas de salariés, et seulement 5% des ONLUP ont 31 employés et plus. 28% des ONLUP n'attirent pas des bénévoles (qui est, cependant, mieux qu'un indicateur pareil pour les ONL qui ne sont pas d'utilité publique avec 51%). Le salaire moyen des employés chez les ONLUP est 8% plus bas que chez les ONL qui ne sont pas d'utilité publique [Suivi de l'EHESE, 2012]. Ces observations sont un résultat d'une instabilité financière et la preuve de « l'échec » (de la défaillance) du secteur des ONLUP.

Les modifications apportées au Code Civil, adopté en mai 2014, ne contribuent pas non plus à une amélioration significative de la situation financière des ONL et ONLUP. Les ONL sont autorisées à mener des activités génératrices de revenus, « si elles sont prévues dans leurs statuts, dans la mesure où elles servent les fins pour lesquelles elles ont été créées, et si elles sont compatibles avec ces fins » (paragraphe 4, article 50 du Code civil). Pourtant, le contenu du terme « activités génératrices de revenus » n'est pas précisé, ce qui peut provoquer des problèmes importants dans l'application de ce standard. Par ailleurs, certaines exigences sont établies également pour les ONL, les statuts desquelles stipulent des activités génératrices de revenus : elles devraient disposer d'actifs suffisants pour réaliser ses activités dont la valeur de marché ne serait pas inférieure au capital social minimum prévu pour les

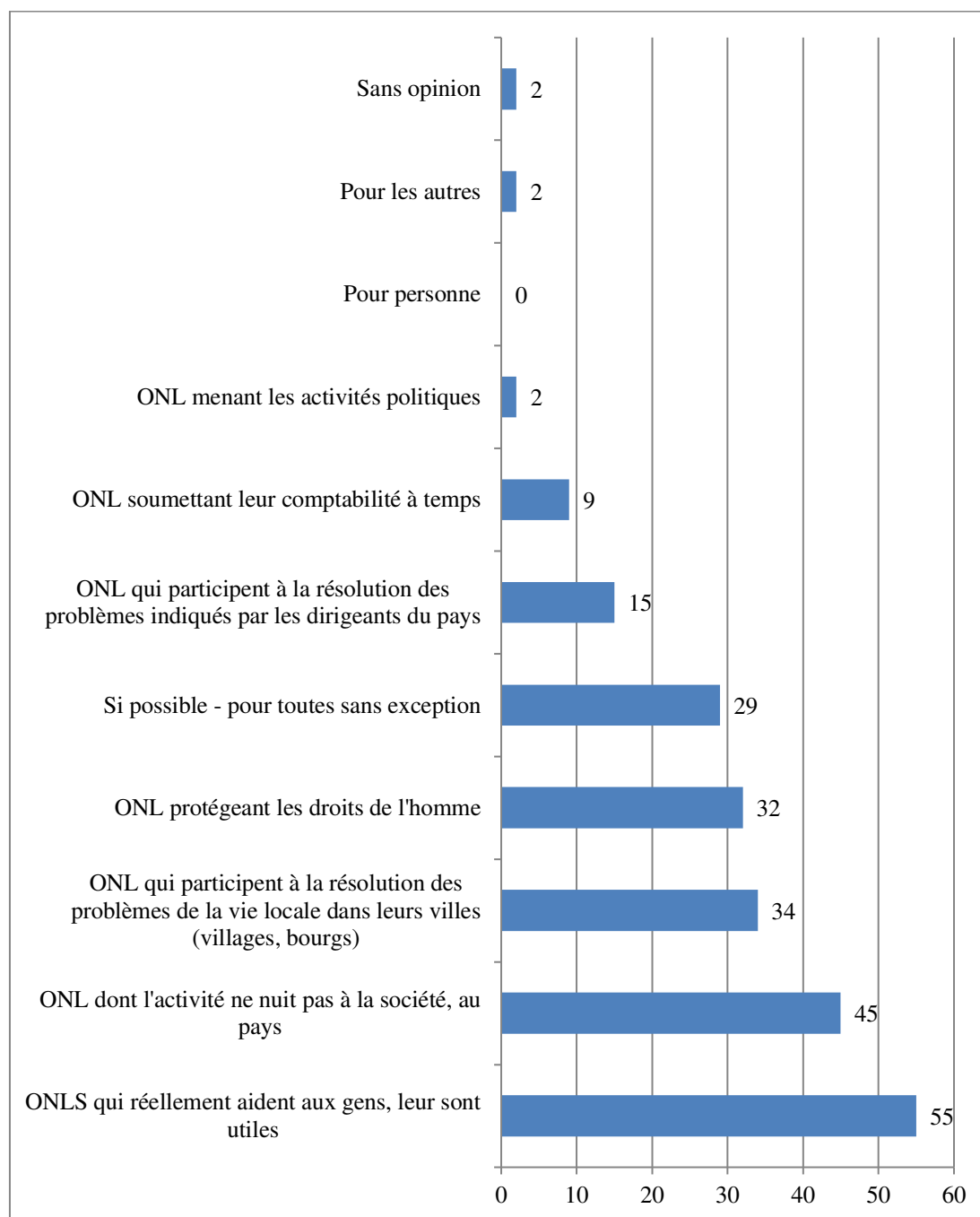
SARL (paragraphe 1, article 66.2 du Code civil). Des ONLUP éprouvant des difficultés financières ne peuvent souvent pas répondre à ces demandes.

En même temps la société russe est sans doute intéressée par le développement du secteur des ONLUP, car elles se penchent sur les problèmes sociaux les plus urgents que l'État ne peut souvent pas régler.

La plupart des ONLUP cherchent à aider les groupes défavorisés.

Les représentants des ONL estiment que l'État devrait aider les organisations qui aident vraiment les gens, qui sont utiles sur un plan social, offrent des services, et résolvent des problèmes de la vie locale (cf. Image 3).

**Pour les activités de quelles organisations sociales, organisations à but non lucratif et initiatives le gouvernement devrait créer des conditions favorables (% d'ONLUP) [Suivi de l'EHESE, 2012]**



82% des ONLUP estiment qu'elles sont beaucoup plus proches des besoins du peuple que les autorités.

55% des ONLUP attendent le soutien de la part d'un gouvernement local, 35% d'un gouvernement régional, et un pourcentage beaucoup plus limité d'ONLUP attend le soutien du grand public, d'autres ONL ou de leurs collègues [Suivi de l'EHESE 2012].

Ainsi, il est assez typique pour les ONLUP de :

- connaître de graves difficultés financières entravant la mise en œuvre des objectifs de la mission,
- offrir des services sociaux aux personnes vulnérables, les besoins desquels n'étant pas satisfaits par l'Etat et le marché,
- résoudre des problèmes dans la zone de responsabilité des autorités publiques (municipales),
- avoir le potentiel pour leur propre développement (pour améliorer la qualité, la couverture, la gamme de services, le niveau de responsabilisation, le niveau de professionnalisme, etc.).

Dans cette situation, le soutien aux ONLUP est clairement dans l'intérêt non seulement des ONLUP, mais aussi de l'État et de la société.

Il n'est pas par hasard que l'État était et continue d'être un acteur important dans la formation et le développement du secteur des ONL dans presque tous les pays dotés d'un secteur à but non lucratif développé où les ONL offrent des services sociaux à la population (cf. Tableau 6 - Les données de [Sanders et al., 2008]). En même temps, la part de revenus des ONL russes en provenance de l'État russe n'est pas inférieure à celle de la majorité de pays Anglo-saxons et scandinaves, mais reste loin derrière l'Europe occidentale, le Canada

et l’Israël. Par exemple, en Autriche, en Allemagne et en France, la part du financement public dans les revenus est la plus élevée et elle représente plus de 70% des revenus des ONL non gouvernementales dans l’éducation et la santé [Jakobson et al., 2011].

*Tableau 6*

**La part du financement public dans le revenu des ONL non gouvernementales (par groupes de pays choisis, %)**

**[JHCCSS. The Comparative Nonprofit Sector Project]**

Groupes de pays	La part du financement public dans le revenu des ONL non gouvernementales
Europe de l'Ouest, Canada, Israël	54
Europe de l'Est	42
Les pays anglo-saxons	36
Scandinavie	35
Les pays d’Asie développés	34
Amérique latine	19
En moyenne, dans le groupe de 38 pays	36
Russie (ONL)*	38
Russie (ONLUP)*	39
* Suivi de l’EHESI, 2012	

Bien que la part du financement public dans les revenus des ONL russes soit similaire à celle dans les pays développés, la taille du secteur à but non lucratif et le volume de financement en provenance du gouvernement en termes absolus sont significativement différents. En Russie, la part du secteur des ONL dans le PIB, selon diverses estimations, est 3 à 5 fois plus faible que dans la plupart des pays développés (cf. Tabl. 3 - Annexes).

### **Chapitre 3 : Des instruments de soutien public aux organisations à but non lucratif et de leur efficacité relative sur le plan économique et politique**

Dans la littérature scientifique, surtout étrangère (non-russe), il y a toute une gamme de travaux portant sur le rôle politique et économique des ONL dans un monde contemporain. Les concepts de ces travaux seront étudiés plus tard dans l'étude, ici convenons d'énumérer les grands sujets abordés et quelques des auteurs.

Les plus connus d'entre eux portant sur le rôle des ONL dans l'économie sont écrits par B. Weisbrod, D. Van Slyke, S. Ostrander. Le thème de la collaboration entre l'État et les ONG est le mieux décrit dans les études de K. Gronbjerg, S. Smith. Les chercheurs tels que M. Jay Moon, K. Zhong, V. Sokolowski et autres – ont étudié les spécificités nationales des relations entre l'État et les ONL, surtout dans la prestation des services sociaux.

**Pour mieux optimiser le soutien aux ONL et maintenir l'équilibre entre le rôle économique et politique des ONL délivrant des services sociaux, nous définissons les facteurs qui impactent le succès de la politique publique de travail avec les ONL.**

Le soutien public aux ONL peut être organisé en utilisant une variété d'instruments, disponibles tant au niveau gouvernemental (fédéral et régional) qu'au niveau municipal (les autorités locales).

Voici les instruments de soutien public les plus connus : le soutien fiscal, les contrats publics (contrats pour l'achat de services), les subventions, les prêts et les garanties de prêts, les bons d'échange, les crédits, le remboursement [ed. Salamon 2002].

Ces instruments sont répandus différemment dans différents groupes de pays. Les subventions régulières, les contrats (la sous-traitance), la compensation de la valeur des



services sociaux, les avantages fiscaux sont utilisés aux États-Unis et dans certains pays de l'UE. Le mécanisme de subventions opérationnelles est typique pour l'Europe. Sous le terme « subventions opérationnelles » on sous-entend les subventions pour les ONL qui possèdent les qualifications requises (licences, certificats, etc.) destinées à l'organisation des activités statutaires, à couvrir les coûts de fonctionnement (surtout dans la médecine et l'éducation). Les ONL recevant des subventions opérationnelles en général supplémentent ou remplacent les institutions publiques d'un profil d'activité similaire.

Des contrats et des subventions régulières dominent dans certains pays européens (Royaume-Uni), tandis que dans les autres (France) des subventions opérationnelles sont préférées. En général, le rôle des contrats publics avec des ONL dans le secteur social est plus faible que le rôle des subventions dans les « vieux » pays de l'UE [Jakobson et al., 2011].

En Chine, il y a une combinaison de contrats pour les services sociaux [Hui 2013] avec un système de soutien direct pour les incubateurs des organisations sociales et des fonds locaux pour le développement des ONL, ainsi que l'ensemble de mesures visant à améliorer le climat réglementaire (par exemple, l'enregistrement simplifié). Le gouvernement utilise également un système de notation des ONL en accordant des préférences appropriées pour le soutien supplémentaire par l'État.

En général, les deux instruments les plus répandus dans le monde du soutien financier public aux organisations à but non lucratif sont les subventions et les contrats publics (instruments de soutien direct).

Pour comprendre les avantages et les inconvénients de chaque instrument de soutien, il est utile de se référer à l'ouvrage de S. Toepler qui a été le premier à systématiser les effets que les différents instruments de soutien public produisent sur les activités des ONL, et a établi la table suivante, dite des « pathologies du soutien public » (cf. Tabl. 7) [Toepler 2010, p. 331].

Tableau 7

**Le tableau des pathologies de divers instruments de soutien public aux ONL**

Pathologies	Commercialisation	Dépendance à l'État	Distortion de la mission	BureaucratISATION	Réduction de l'activité politique	Les changements dans la gestion	Supplantation des revenus en provenance des donateurs privés	« L'ONL-brocantier »
Instruments								
Contrats	-	+	+	+	+	+	+	+
Subvention régulières	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+	-
Bons d'échange	+	-	-	+/-	-	+/-	-	p/a
Remboursement des dépenses/coûts	+	p/a	-	+	-	+	-	p/a
Déductions fiscales	p/a	p/a	p/a	-	-	-	p/a	p/a
Les crédits d'impôt, prêts	-	-	p/a	-	-	+/-	-	p/a
« + » - une manifestation forte d'une caractéristique, « - » - une manifestation faible d'une caractéristique, - une manifestation modérée d'une caractéristique, « p/a » - aucune caractéristique								

Sous la pathologie de « commercialisation » on sous-entend que les objectifs des ONL cessent d'être exclusivement à but non lucratif, notamment en vue de la réduction du soutien direct par l'État (subventions régulières et contrats) et des tentatives des ONL de compenser la baisse du soutien direct par l'État par la recherche de fonds provenant d'autres sources, telles que la vente de services [Weisbrod 1998, Salamon 2002 Smith, 2002]. Cela est particulièrement clair dans le cas des « marchés » imposés par les instruments mêmes de soutien – tels les bons d'échange et le remboursement des frais.

La pathologie « de dépendance à l'État » implique une limitation générale de l'autonomie des ONL, qui reçoivent du soutien de l'État, dans leur processus de prise de décision, de définition des objectifs et des buts de l'activité [Dietrich 2007]. Cela est principalement lié aux exigences administratives de l'État. Toepler [Toepler 2010] approuve qu'il n'y a pas une seule et unique définition de la dépendance à l'État. Par exemple, une étude de la dépendance menée par Jung [Jung et al. 2007] a été basée sur des impressions, des sentiments des dirigeants d'ONL travaillant dans la culture en Corée du Sud et qui touchent aux fonds publics. La pathologie "de dépendance à l'État" examine également la théorie de la dépendance des ONL aux ressources proposée par Pfeffer [Pfeffer et al. 1978]. Selon cette théorie, chaque source de financement d'une ONL ne devrait pas excéder 50% du revenu total de l'organisation, pour que l'ONL reste capable de maintenir son autonomie [Kramer 1981, p. 169]. L'autonomie est la plus réduite dans le cas d'un soutien par des contrats de services, parce que des contrats comportent principalement des spécifications très rigoureuses.

La « distorsion de la mission » signifie un changement dans le but des activités d'une ONL, qui peut négliger ces objectifs principaux et les intérêts de la communauté locale à cause de l'exécution de tâches imposées par le gouvernement [Austin 2003, p.103]. Les contrats, les subventions régulières portent les risques les plus forts de distorsion de la mission et de la bureaucratisation [Kramer 1981]. En général la distorsion de la mission

provient des exigences de rapportage imposées au bénéficiaire par le donateur. L'ONL est contrainte de suivre les intérêts du donateur et non pas de ses clients [Ebrahim 2003, Edwards et al. 1996].

La « bureaucratisation » signifie la complication des procédures de gestion interne, la complexité des procédures de rapports, la réduction de la liberté d'action et de la capacité des ONL à innover. En conséquence, l'ONL s'assimile à une institution gouvernementale et perd ces avantages concurrentiels [Anheier et al. 1997]. Cette pathologie est typique pour les contrats selon lesquels les ONL doivent coopérer activement avec le client et se conformer aux exigences administratives et procédurales strictes, suivre strictement les termes des contrats, et satisfaire aux exigences de préparation des rapports.

La coopération trop étroite entre les ONL et le gouvernement entraîne un risque que la participation des ONL dans les activités politiques, notamment d'opposition, devienne peu éthique et indésirable [Chaves et al. 2004]. Ce problème est également typique pour le soutien par les contrats.

Sous le risque de changements dans la gestion des ONL, on implique un changement dans les priorités des dirigeants d'une ONL : de l'attraction des ressources supplémentaires au contrôle organisationnel interne des processus [O'Regan et al. 2002, p. 374]. Une étude [Stone et al. 2001] en utilisant des données sur les ONL travaillant avec la fondation « United Way » montre que les conseils d'administration des ONL recevant le soutien du gouvernement sont plus petits en terme de la quantité de membres. Ces conseils d'administration attirent rarement le soutien des autres bailleurs de fonds, et donc ne tendent pas à inclure dans ses listes de membres des représentants de diverses parties prenantes. Ce problème est inhérent d'une façon égale aux contrats et au remboursement des dépenses (qui est appliqué, par exemple, sur les coûts de rémunération d'assurance-maladie dans les hôpitaux publics).

L'effet de supplantation qui implique la réduction du financement provenant de sources non gouvernementales avec la croissance du financement public [Andreoni et al. 2003] sera discuté en détail dans la section 1.3 de la thèse. Le problème de la supplantation est considéré comme typique pour les contrats et pour les subventions comme les instruments les plus visibles de financement gouvernemental direct.

Enfin, le problème des « ONL-brocantiers » est typique pour les contrats et réside dans le fait que le processus du soutien gouvernemental devient une simple routine consistant en procédures bureaucratiques constantes et la prolongation des contrats [Smith et al. 1993, Smith 2004, 2006]. Le terme « brocanteur » (de l'anglais « vendorism ») signifie que l'ONL vend ses services à l'État à un prix fixe par unité et par des volumes prescrits [Kramer 1981, p.153]. En même temps, le gouvernement est supposé de constamment chercher à réduire le prix et à économiser. Si le prix est beaucoup plus élevé que le coût, un certain nombre d'organisations commerciales pourrait apparaître. En même temps, si le prix du contrat est supérieur au coût de production des marchandises par ses propres moyens (par exemple, dans une institution gouvernementale), l'État peut choisir de ne pas attirer de prestataires privés. Ainsi, les ONL sont forcées de « négocier » avec l'Etat en essayant d'avoir de meilleures conditions et prix de contrat. La pathologie de l'« ONL- brocanteur » se manifeste dans la possibilité de retards de paiements, dans la dépendance d'une ONL sur l'Etat, dans la bureaucratisation d'une ONL. La dépendance sur l'État apparaît lorsque l'ONL essaie de prolonger le contrat, ou quand l'État essaie de changer les termes d'un contrat actuel pour des termes moins favorables pour l'ONL. En même temps, au fur et à mesure les signataires du contrat cessent de prendre en compte les effets du soutien public, et deviennent engagés exclusivement dans l'exécution formelle et dans le renouvellement de contrats en conformité avec les documents juridiques existants, les spécifications techniques et les documents de rapports.

Pour étudier en détail les spécificités des instruments différents de soutien public aux ONL quant aux services sociaux, il est utile d'examiner la classification des méthodes de

prestation des services sociaux proposée par Levinson et Harding (cf. Tableau 8)  
[Loevinsohn et al. 2005, p.677].

Tableau 8

**Les moyens de prestation des services sociaux : par Levinson et Harding**

	<b>L'initiateur (détermine les services et la direction)</b>	<b>La sélection (qui choisit le prestataire)</b>	<b>Le gérant</b>	<b>L'infrastructure de production</b>	<b>La source de financement</b>	<b>Exemple</b>
<b>Les services publics</b>	L'État	L'État	L'État	L'État	L'État	Une station d'ambulance publique
<b>Les accords intergouvernement aux (y compris à l'intérieur du pays)</b>	L'Etat-1*	L'Etat-1	L'État -2*	L'Etat-2	L'État- 1**	Transferts interbudgétaires du budget fédéral aux budgets des gouvernements régionaux
<b>Les contrats de gestion</b>	L'État	L'État	Le secteur privé	L'État	L'État **	L'État embauche un gestionnaire du secteur privé pour gérer des services publics
<b>Les contrats de prestation de services</b>	L'État	L'État	Le secteur privé	Le secteur privé	L'État **	L'État embauche des ONL pour prêter des services qui n'étaient pas encore prêtés
<b>Les subventions régulières au secteur privé</b>	Le secteur privé	L'État (ou un autre donateur)	Le secteur privé	Le secteur privé	L'État (avec ou sans participation d'autres ONL, ainsi que la contribution de la communauté)	L'ONL envoie une requête à l'État sur la base des besoins définis par la communauté ou par cette ONL

<b>Les bons d'échange</b>	L'État	Consommateur	Le secteur privé	Le secteur privé	L'État (et/ou un donateur)	L'Etat prête des bons d'échange aux employés pour obtenir des services de prophylaxie, l'employé choisit un prestataire de services
<b>La franchise</b>	Le secteur privé	Consommateur	Le secteur privé	Le secteur privé	L'État (avec ou sans subventions publiques ou d'un autre donateur)	Des experts privés rejoignent le réseau / association professionnelle et travaillent sous une franchise
<b>Les services du secteur privé</b>	Le secteur privé	Consommateur	Le secteur privé	Le secteur privé	Consommateur ou ONL/donateur	L'ONL, à ses propres frais, offre des services dans les zones les plus appauvries ; Une organisation commerciale monte une clinique privée
<p>* <i>L'Etat-1 - signifie le pouvoir fédéral central ; L'Etat-2 – signifie le pouvoir municipal</i></p> <p>** - <i>peut être accompagné de frais formels ou informels des consommateurs de services sociaux</i></p>						



En utilisant les cinq caractéristiques de base : qui sont l'initiateur de service, qui choisit le prestataire, qui fait la gestion, de qui est l'infrastructure de production, et quelle est la source de financement, on peut classer tous les modes de prestation des services entre un rôle maximal de l'État (quand l'État est lui-même le prestataire d'un service) et un rôle minimal (le service est prêté entièrement par le secteur privé avec une intervention minimale par le gouvernement). Les méthodes de prestation de services sont rangées dans la séquence de réduction du rôle de l'État, à savoir dans l'ordre de « privatisation » de services sociaux.

Dans cette classification le financement par des subventions régulières est placé dans le centre et se situe plus près du secteur privé. Le rôle de l'État dans l'octroi de subventions est de sélectionner le prestataire et de le financer (en même temps, le financement provenant d'autres ONL et le financement par une communauté locale sont souvent ajoutés aux subventions régulières de l'État), lorsque l'initiation du service, la gestion et toute l'infrastructure de production sont sous le contrôle d'organisations privées non gouvernementales.

Les auteurs de la classification citent l'exemple où une ONL adresse une demande à l'État en fonction des besoins définis par la communauté locale ou par l'ONL même. En d'autres termes, la demande pour les subventions régulières est formée par le secteur des ONL même et l'État la satisfait.

Les contrats sont placés dans le milieu du classement, mais ils sont plus « proches » du secteur public.

Les auditeurs de la Cour des Comptes aux États-Unis estiment que les contrats et les subventions régulières comme mécanismes de financement public direct, en principe, sont mieux que les mécanismes de soutien indirect [Jakobson et al. 2011, p. 19]. Cela est dû au

fait que le financement public direct permet aux représentants du gouvernement d'influencer directement et activement sur la formulation des problèmes que les ONL devraient résoudre en échange de fonds publics. L'État peut contrôler la mise en œuvre de l'activité financée, l'établissement de règles des rapports financiers convenant à l'institution publique. Comme l'État a traditionnellement « une aversion au risque » [Gronbjerg 1993] (tels que le risque d'inefficacité, de la mauvaise utilisation d'un grand volume de fonds budgétaires), les instruments de soutien direct peuvent lui être préférables.

Cependant, cet avantage a un inconvénient. Dans une étude [Gazley et al. 2007] on a constaté que l'attraction des ONL à la participation dans les prestations de services sociaux précédemment revendiqués par l'État (souvent effectuées par des contrats), a eu pour conséquence le fait que la mission et les programmes mis en œuvre par les ONL ont souffert au début. Les organisations ont connu de graves difficultés dans la gestion des ressources financières, des ressources organisationnelles, dans la gestion opérationnelle, notamment en raison du fait que le gouvernement a étroitement contrôlé le processus de prestation de services et a introduit des exigences appropriées [Smith et al. 1993]. En plus, Toepler [Toepler 2010] note que l'objectif de contrats n'est pas de soutenir les ONL comme telles. L'objectif est d'assurer la prestation de services spécifiques publics déterminés par l'État. Contrairement aux subventions régulières, le but de l'État dans un contrat n'est pas de soutenir les ONL, mais de mettre en œuvre ses engagements par le moyen des ONL.

La différence essentielle entre contrats et subventions régulières est que les subventions visent à résoudre des tâches proposées « d'en bas », par des bénéficiaires, et sont prêtées gratuitement, sans contrepartie, tandis que les contrats sont orientés vers la mise en œuvre des tâches fixées par les bailleurs de fonds, « d'en haut » (par l'État) [Toepler 2010]. Lors d'utilisation des subventions régulières il est possible d'optimiser les dépenses budgétaires, parce que l'État reçoit l'évaluation de travail des ONL « d'en bas », venant du

secteur, et n'est pas forcé à former indépendamment le prix « d'en haut ». Autrement dit, le gouvernement peut examiner beaucoup d'offres et puis « établir » leur prix, à son avis optimal, proposé pour le travail. Au contraire, dans les contrats le gouvernement doit définir le « prix initial », qui peut initialement être incorrect ou exagéré et causer ce que les ONL avec un esprit opportuniste et non-soutenu financièrement, adaptant leurs dossiers à un prix initial surévalué, alors qu'en réalité le coût de leur travail peut être significativement plus bas.

Dans l'étude Kramer [Kramer 1994] note que l'État de bien-être devrait s'efforcer de créer des opportunités (*government* - « *enabler* »), mais ne pas prêter des services tout seul ou réglementer excessivement le secteur privé [Gilbert et al. 1989]. Kramer insiste que le rôle de l'Etat est de développer la bonne politique gouvernementale, de planifier, financer, gérer, surveiller et vérifier, tandis que les organisations non gouvernementales (organisations à but lucratif et les ONL) prêtent des services sociaux et doivent avoir un certain degré de souplesse et d'autonomie. Les subventions régulières constituent le meilleur instrument de soutien par l'État aux ONL, qui répond à ces conditions et permet de créer des possibilités et d'identifier les zones qui ont le plus besoin de financement public, parce que les organisations demandant des subventions régulières ont un degré d'autonomie suffisant pour déterminer les buts et les objectifs afin de satisfaire ceux pour lesquels il faut demander le soutien de l'État.

Dans le classement de Levinson-Harding les bons d'échange, ainsi que les contrats, sont placés à proximité de subventions régulières en ce qui concerne la combinaison des rôles de secteur public-privé, et le moins de problèmes possible sont associés aux bons d'échange dans le tableau de pathologies de Toepler. Cela donne l'impression que les bons d'échange sont un instrument de soutien aussi pratique que les subventions régulières.

Cependant, en réalité, le problème de l'utilisation des bons d'échange est lié à la difficulté éprouvée par l'État à prédire la réaction du consommateur de services sociaux au contact avec des organisations commerciales, organisations à but non lucratif et prestataires publics. Certains chercheurs [Van Slyke et al. 2004] ont constaté que la satisfaction du grand public par la qualité des services sociaux offerts par les agences gouvernementales et par les ONL dépend souvent non pas d'un volume réel ou d'une qualité des services, mais de l'opinion publique au sujet de qui est le prestataire, un organisme gouvernemental ou une ONL. Les auteurs supposent que l'Etat peut être encore plus efficace que les ONL, mais les ONL sont entourées d' « une aura positive », qui améliore la perception publique de la qualité de leurs services. En revanche, quand la société n'est pas satisfaite de la qualité d'un service, souvent elle croit à tort que le service a été prêté par l'État et non par une ONL. Ainsi, avec une conscience faible des opportunités offertes, en absence de l'habitude des consommateurs à sélectionner des prestataires indépendamment et sans prendre en compte les caractéristiques socio-culturelles des consommateurs, l'utilisation des bons d'échange peut se heurter aux distorsions graves des résultats de la politique publique et peut avoir des conséquences imprévisibles, y compris en termes de confiance de la société à l'Etat et aux ONL.

Un autre groupe de chercheurs [Sowa et al. 2008] a mené une étude comparée empirique sur les impacts produits par les contrats, les subventions régulières et les bons d'échange comme instruments de soutien public aux ONL sur les bénéficiaires et les services prêtés par eux. Cette équipe de recherche a montré que les subventions régulières ont un effet plus considérable et positif sur la maturité d'organisation, le maintien de communications internes dans l'ONL, la variété de services, le professionnalisme des cadres d'ONL. Les chercheurs ont également noté que les subventions régulières donnent un degré d'autonomie

moyen d'un bénéficiaire vis-à-vis l'Etat, les contrats – la moindre autonomie, et les bons d'échange – la plus grande autonomie.

Dans le monde, la prestation d'avantages fiscaux est également l'un des instruments principaux pour soutenir les ONL, qui est associé avec le plus petit nombre de pathologies de soutien. Aux États-Unis, les ONL, par définition, bénéficient d'avantages fiscaux [IRC 501(c)(3)]. Cette aide apparaît dans les budgets de l'État non pas comme un article de dépenses, mais plutôt comme profits non-reçus. Les impôts qui ne parviennent pas dans le budget sont considérés comme un soutien indirect aux ONL. En même temps, des abus sont souvent enregistrés quand les organisations essentiellement commerciales sont enregistrées comme organisations à but non-lucratif mais qui ont en fait pour but l'obtention d'avantages fiscaux [US GAO, Malani et al. 2004]. L'inconvénient de cet instrument réside dans le fait que pendant une crise et la réduction de revenus fiscaux, le risque de perturbations opérationnelles dans les activités des ONL recevant un tel soutien augmente, et donc certains services sociaux peuvent ne pas être prêtés [Saidel 1991, Smith et al. 1993]. En outre, c'est exactement le soutien financier direct aux ONL plutôt que des déductions fiscales, qui était le moteur principal de croissance du secteur des ONL au XXème siècle aux Etats-Unis [Toepler 2010, c. 321].

Enfin, le système de remboursement des dépenses comme un instrument de soutien aux ONL est typique pour les programmes d'assurance. Les trois difficultés principales de son utilisation sont le coût élevé de son administration par l'État, le risque moral dans la détermination de la hauteur d'un remboursement, et le fait que les organisations privées plus petites et plus financièrement faibles peuvent se trouver dans une position notoirement moins avantageuse pour obtenir le soutien [Glahn et al. 2011]. Cet instrument peut aussi être utilisé sous sa forme modifiée.

Par exemple, en 2010 au Royaume-Uni, et ensuite aux États-Unis, un nouveau mécanisme de soutien dénommé « des obligations à impact social » (en anglais « social impact bond » ou « pay-for-success ») a été créé. À la base, ce mécanisme est un cas particulier de l'instrument de remboursement de dépenses. Selon le nouveau modèle proposé, le business investit dans les activités des ONL, et lorsque les ONL réussissent des objectifs spécifiques fixés par l'État, le business recouvre ses investissements avec un intérêt supplémentaire – par obtention d'une compensation venant du budget gouvernemental ou municipal [McKinsey&Company 2012]. Cet instrument est destiné à soutenir les ONL qui prêtent des services sociaux, et est conçu à rendre rentable la participation de structures commerciales dans le financement de projets à but non lucratif. L'efficacité de cet instrument d'attraction des entreprises dans la solution des problèmes sociaux peut être évaluée seulement sur le long terme, puisque la plupart des projets mis en œuvre avec une telle aide ont un horizon de planification sur plusieurs années.

En Russie, la plupart des instruments de soutien aux ONL en principe sont prévus dans la législation. Chapitre 6 de la loi fédérale №7 « Sur les organisations à but non lucratif » décrit les formes diverses de soutien (dans la loi le mot « forme » est utilisé à la place du mot « instrument »). Le soutien économique est divisé en : l'achat de marchandises, travaux et services (contrats publics), la prestation des avantages fiscaux aux particuliers et aux organisations donnant le soutien aux ONL, et aussi la prestation d'allègements aux ONL mêmes. Le soutien financier peut être réalisé par la prestation des subventions régulières. Pour les ONLUP il existe également autres formes de soutien : le soutien immobilier (par les biens), d'information, consultatif, dans le domaine de préparation, de formation professionnelle continue des employés et des bénévoles des ONLUP ; la prestation des avantages aux ONLUP pour les paiements des impôts et taxes. Les régions de la fédération et les municipalités ont le droit de soutenir les ONLUP sous d'autres formes par allocations

budgétaires de leurs propres budgets. Les autorités régionales peuvent soutenir, voire contribuer aux programmes municipaux de soutien aux ONLUP.

**Cependant, certaines formes de soutien permises par la loi ne sont pas actuellement mises en œuvre, ni n'ont leur base réglementaire et méthodologique au niveau fédéral et régional.** De ce fait, tous les instruments de soutien ne peuvent pas être appliqués en pratique. Par exemple, le soutien immobilier nécessite l'approbation des listes de propriété libre de droits de tiers. La plupart des régions de la fédération n'a pas approuvé ces listes.

L'instrument le plus utilisé pour soutenir les ONL en Russie, comme dans beaucoup d'autres pays, sont des subventions régulières.

Dans la structure des revenus opérationnels des ONL russes (les données similaires sur le secteur d'ONLUP sont absentes) sous forme monétaire en 2012, les subventions régulières en provenance des autorités ont constitué l'une des sources principales de revenus (11,3%), ainsi que les frais d'adhésion (20,5%) et les donations de particuliers (15,5%) [Données issues du Monitoring de l'École des Hautes Études en Sciences Économiques, 2012].

Parmi les revenus dans la forme monétaire en 2012 les sources les plus grandes de revenus pour les organisations sociales de masse (la forme organisationnelle et juridique la plus répandue parmi les ONL russes), et pour les ONL autonomes, il s'agissait des subventions régulières du gouvernement. Le soutien gouvernemental sous la forme de subventions régulières est une source essentielle de revenus sous forme monétaire dans les secteurs suivants : culture et loisirs, soins de santé, environnement ; activités de protection de droits. Une exception est le domaine de « l'éducation et de la recherche » où des contrats

sont principalement utilisés pour l'achat de marchandises, de travaux et de services pour les besoins de l'État et des municipalités [donnés du Suivi de l'École des Hautes Études en Sciences Économiques, 2012].

Subventions régulières (subventions) est l'une des formes les plus populaires (pour ONLUP) d'interaction avec le pouvoir (cf. Tableau 9).



Tableau 9

**Quelles sont les formes de soutien de la part des autorités (fédérales, régionales/municipales) répondant le plus aux intérêts des ONLUP**

(En % de personnes sondées par sous-groupe)

	% d'ONLUP		
	Autorités locales	Autorités régionales	Autorités fédérales
Des subventions régulières (subventions) municipales/publiques pour la mise en œuvre de projets socialement importants	46	55	51
Des subventions opérationnelles pour les activités des ONL, non liées à la mise en œuvre d'un projet spécifique et utilisées pour les frais d'opération (frais opérationnels)	30	36	30
Mise de locaux à la disposition d'ONL sans frais	31	25	16
L'exécution de travaux, la prestation de services dans le cadre d'une commande municipale/ publique	20	23	18
Des avantages fiscaux pour des ONL	21	23	26
La prestation d'information aux ONL	17	17	16
Un examen attentif des recommandations et la prise en compte des propositions des ONL	19	19	17

	% d'ONLUP		
	Autorités locales	Autorités régionales	Autorités fédérales
Les avantages fiscaux pour les organisations qui soutiennent les activités des ONL et/ou faisant des dons	18	20	26
Une exonération totale ou partielle de la redevance d'utilisation des biens municipaux/publics	17	11	10
L'assistance méthodologique	13	12	14
La prestation de locaux à louer aux taux de location réduits	13	10	10
Les programmes spéciaux de développement d'infrastructures de la coopération entre les autorités et les ONL dans le processus de la prise et de la mise en œuvre des décisions	12	12	10
Des programmes spéciaux municipaux / publics de développement de l'infrastructure du secteur à but non lucratif	11	12	14
La mise en œuvre de programmes éducatifs pour les ONL, la formation et la formation continue du personnel des ONL	9	11	10
Aucun	4	3	7
Autre	1	1	1
Difficile de répondre	6	4	5
***N=***	703	481	200

Selon l'opinion de la moitié des dirigeants d'ONLUP, la forme de soutien de la part des autorités à secteur la plus demandée est celle des subventions régulières municipales et gouvernementales (subventions) pour l'exécution de projets sociaux. Un tiers des dirigeants d'ONLUP croient que la forme de soutien par des subventions non liées à un projet spécifique et utilisées pour la couverture des coûts de fonctionnement (coûts opérationnels) est la plus utile pour les activités des ONL [données du Suivi de l'École des Hautes Études en Sciences Économiques, 2012].

Les termes « subventions opérationnelles » et « subvention » sont différents, alors que les termes « subvention » et « subvention régulière » sont utilisés comme interchangeables ensuite dans cette étude. Conformément à l'article 78 et 78.1 du Code budgétaire de la Fédération de Russie les subventions régulières (grants) aux entités juridiques (ONL) peuvent être octroyées sous la forme de subventions. En d'autres termes, dans le contexte de ce travail, une subvention régulière (grant) est un terme scientifique, une subvention est un terme juridique. Cela explique l'interchangeabilité des mots.

D'après le Tableau 10 [données du Suivi de l'École des Hautes Études en Sciences Économiques, 2012], on peut voir que parmi toutes les formes de soutien gouvernemental aux ONLUP, les subventions sont la forme la plus commune de la coopération entre les ONLUP et le gouvernement, même au niveau municipal où l'interaction des ONLUP avec le gouvernement est beaucoup plus intense que sur le niveau fédéral. La prestation de soutien immobilier qui est commune au niveau municipal n'est presque pas utilisée au niveau régional et fédéral. Les ONLUP offrent des services sous la commande publique et municipale beaucoup moins souvent et encore moins souvent prêtent des services aux représentants des autorités fédérales et régionales (0-1%).

Tableau 10

**L'ONLUP interagit-elle avec les autorités (fédérales / régionales / municipales) ? Sous quelles formes s'effectuait cette interaction en 2012 (en % de personnes interrogées par sous-groupe)**

	% d'ONLUP		
	Autorités locales	Autorités régionales	Autorités fédérales
Participe en collaboration avec les autorités dans des conseils (de coordination) publics	31	23	6
Reçoit des autorités l'information et les analyses	27	15	7
Donne l'information et les analyses aux autorités	28	17	6
Participe à la mise en œuvre de programmes municipaux/régionaux/ fédéraux	25	20	6
Participe en collaboration avec les autorités dans les groupes de travail, les plateformes de communication, les commissions de conciliation et de médiation	23	18	6
Reçoit des subventions régulières municipales / régionales / fédérales	17	16	6
Reçoit le soutien immobilier (la mise de locaux à disposition par les autorités à un loyer réduit ou gratuitement)	18	7	0
Reçoit des locaux mis à disposition par les autorités pour le siège de l'organisation	14	5	0
Reçoit une aide méthodologique de la part des autorités	13	4	2

	% d'ONLUP		
	Autorités locales	Autorités régionales	Autorités fédérales
Fait des propositions et des recommandations aux autorités	13	10	2
Effectue des travaux, prête des services dans le cadre de l'ordre municipal / public	10	9	2
Participe aux programmes éducatifs offerts par les autorités	10	8	2
Prête une assistance méthodologique aux autorités	8	4	1
Organise des programmes éducatifs destinés aux fonctionnaires municipaux / publics	4	2	1
Prête des services aux représentants des autorités	3	1	0
Ne coopère pas	19	45	77
Autre	5	3	1
Difficile de répondre	2	2	2
***N=***	868	868	868

L'intérêt au soutien subventionnel des ONLUP russes et sa prévalence réelle ne sont pas fortuits. A part les avantages de soutien subventionnel décrits précédemment, il y a aussi des avantages spécifiques pour la Russie.

Le soutien subventionnel offre la plus grande liberté pour utiliser le financement reçu. Les ONLUP russes ont besoin de soutien immobilier et financier. Dans le cas de l'obtention du soutien financier, l'ONLUP peut soit acheter la propriété, soit dépenser de l'argent à d'autres fins. Dans le cas du soutien immobilier, il y a moins de flexibilité pour la disposition de fonds reçus. Tout d'abord, souvent la propriété est disponible en vue d'une utilisation pour un terme limité ; d'autre part, le contrat peut prévoir une interdiction de sous-location, de transfert d'actifs aux tiers, et de vente de la propriété.

Comme les subventions régulières sont offertes sur la base des demandes d' ONLUP mêmes, et non pas sur la base de cahiers des charges imposés par les autorités (comme dans un contrat public), les organisations sont capables de dépenser le financement subventionnel avec plus de souplesse. Dans les conditions de ressources limitées pour gérer et contrôler les bénéficiaires (comme dans le cas des concours pour l'attribution de subventions par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie), la prestation d'un certain degré d'autonomie aux ONLUP peut être appropriée.

La subvention régulière permet à l'État de voir quelles organisations sont les plus actives et quelles nécessités existent. Une subvention régulière perd ces avantages dans un cas où l'État établit beaucoup de conditions pour les participants de concours et utilise un nombre excessif de critères de sélection pour filtrer les organisations en fonction des activités et des caractéristiques diverses. Dans ce cas, le fonctionnement d'une subvention régulière devient similaire au fonctionnement d'un contrat, et l'instrument perd ses avantages.

Autres instruments du soutien économique de l'État aux ONLUP sont moins fréquents et moins demandés en Russie.

Dans la spécificité russe, le terme « contrat » signifie un moyen de soutien, qui peut être effectué en conformité avec la loi fédérale

« Sur le système des contrats dans le domaine des marchés de marchandises, de travaux et de services pour la satisfaction des besoins gouvernementaux et municipaux » (№44 – La Loi Fédérale). Lors de l'utilisation des contrats, un département public (ministère, établissement public) paie pour l'ensemble des services, des marchandises et/ou des travaux prêtés par une organisation à but non lucratif. Dans le cas d'un contrat, l'ONG agit comme un « prestataire », réalisant d'une manière indépendante des activités dans l'intérêt du département contractant [FRGO 2013].

Selon les données issues du Suivi de l'École des Hautes Études en Sciences Économiques en 2012 les contrats publics pour la prestation de services et les contrats municipaux étaient le plus souvent utilisés par des ONL autonomes (23%), des ONL qui travaillent dans l'éducation et la recherche (22%), des ONL qui n'ont pas de bénévoles (14%), des ONL avec 11-30 employés (18%) (les données sur les ONLUP ne sont pas disponibles). Autrement dit, il s'agit des ONL assez grandes et en l'occurrence avec une couche financière considérable, qui constituent une minorité du secteur russe à but non lucratif.

Les contrats peuvent être un instrument répandu à terme moyen à la lumière des changements législatifs récents. Conformément à la Loi Fédérale №44 depuis Janvier 1, 2014 les ONLUP ont des avantages pour produire des marchandises, effectuer des travaux et offrir des services pour les besoins de l'État et des municipalités (l'exception est les achats effectués auprès d'un prestataire unique et les ONLUP fondées par la Fédération de Russie,

les régions de la Fédération de Russie ou des municipalités). Ainsi, les organisations/associations de personnes handicapées bénéficient d'un avantage allant jusqu'à 15% du prix proposé pour le contrat. Au moins 15% des achats (sauf dans les domaines de la défense, de la sécurité et de l'énergie nucléaire) doivent être placés parmi les ONLUP et les petites et moyennes entreprises (PME). La taille de chaque contrat ne doit pas dépasser 20 millions roubles, mais les ONLUP et les PME ont un avantage sur la taille de la caution. En plus, l'État peut imposer des exigences spéciales sur le prestataire qui n'est pas une PME ou une ONLUP – à impliquer les PME et les ONLUP dans l'exécution du contrat comme soumissionnaires (l'État contrôle la participation des ONLUP-soumissionnaires et la non-participation est passible de la responsabilité civile pour non-conformité aux exigences).

L'adoption de la Loi Fédérale №44 était un pas important vers le développement des achats publics parmi les ONLUP. Cependant, cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> Janvier 2014, donc la première occasion d'évaluer ces résultats ne se présentera qu'au moins deux ans après cette date. Aussi, la loi ne distingue pas les avantages pour les ONLUP et pour les PME, à savoir les ONLUP peuvent recevoir une part plus petite des commandes, qui est assez probable si on prend en compte la situation financière difficile de la majorité des ONL russes et que les ONLUP n'ont pas accès comme les PME aux garanties publiques de caution et autres instruments de soutien disponibles uniquement aux PME.

Un tel instrument de soutien économique public aux ONL comme les bons d'échange permet au consommateur-même de choisir le prestataire de services sociaux. Par exemple, le système de bons d'échange est déjà utilisé dans l'assurance obligatoire de maladies, et il peut également être utilisé dans le choix des institutions préscolaires et dans autres domaines. Cependant, les bons d'échange peuvent ne pas être tout à fait acceptables comme un instrument pour soutenir les ONL sur les premières étapes d'une formation du secteur ONL,



en particulier si le niveau de confiance aux ONL est bas, ce qui est typique pour la Russie. Seulement 37% des russes ont confiance aux ONL [Ed. Koupreychenko et al., 2013]. Les prestataires publics peuvent être préférables, au moins parce que le consommateur est mieux informé sur leur existence, et les ONL méritant peuvent manquer le soutien. Si aux Etats-Unis, selon une étude mentionnée précédemment de [Van Slyke et al. 2004], les consommateurs déçus par la qualité de services pensent qu'ils ont été offerts par l'Etat, en Russie, avec une grande probabilité, les consommateurs ne comprendront pas qui était le prestataire d'un service d'une mauvaise qualité. Alors en raison de la méfiance aux ONL et aux institutions publiques, un mécontentement populaire peut être provoqué par l'instrument-même et par l'État qui l'avait proposé.

Un tel instrument de soutien public comme le soutien immobilier, effectué par un transfert d'une propriété publique ou municipale dans la possession et (ou) pour l'utilisation aux ONL (Sec. 6 Art. 31.1 Loi Fédérale №7), est également populaire parmi les organismes publics et les ONL prêtant des services sociaux. Bien que par rapport à 2010 le volume des locaux mis à disposition par les autorités locales pour accueillir les organisations privées ait diminué, ce qui peut être associé à un déficit de locaux libres de droits de propriété des tiers, 31% des dirigeants des ONLUP ont besoin de prestation de locaux par les autorités locales pour localiser leurs organisations sans frais. Toutefois, la difficulté d'offrir un soutien immobilier réside dans le fait que la propriété libre de droits des tiers est pour l'instant une ressource déficitaire en Russie, alors la prestation d'un tel soutien n'est pas également très prometteuse.

En ce qui concerne les avantages fiscaux, on peut noter une scission d'opinions parmi les ONL en Russie sur cet instrument. 61% de dirigeants d'ONLUP sont en faveur des avantages fiscaux considérables pour les organisations qui réalisent des activités prioritaires du point de vue de l'État. D'autre part, 28% de dirigeants d'ONLUP sont en faveur de

l'égalité des termes de fiscalité pour toutes les ONL. 68% d'ONLUP, par crainte d'abus par des collègues, croient que les autorités peuvent offrir des avantages considérables, si les exigences spécifiques étaient introduites quant à la transparence des ONL, à l'organisation de leur activité financière, à la responsabilisation des gestionnaires aux conseils de surveillance, etc. Un facteur important est aussi le caractère incomplet d'une législation fiscale. Le plus grand nombre de reproches par les ONLUP portant sur la loi russe concerne l'ordre d'enregistrement et de réception d'avantages fiscaux destinés aux ONL (38%) et à leurs donateurs et bienfaiteurs (31%), qui devrait être simplifié [données du Suivi de l'École des Hautes Études en Sciences Économiques, 2012].

Le remboursement des dépenses des ONL par l'État est la source de revenus la moins commune pour les ONL en Russie. En Russie cet instrument, contrairement à l'Europe et aux États-Unis, ne s'est pas encore installé. En 2012 (comme en 2010), les volumes les plus petits des recettes dans la forme monétaire ont été enregistrés précisément de cette source de financement des ONL : 29,9 mille roubles (en 2010 – 33,7 mille roubles). En outre, le mécanisme de recouvrement des dépenses nécessite de prendre en compte tous les coûts de l'organisation et leur rapport aux résultats d'activité : la procédure à laquelle les ONL russes et le régulateur ne sont pas clairement prêts.

Lors de la sélection d'un instrument de soutien optimal, il est important de savoir comment le secteur des ONLUP estime l'attitude des autorités à lui. 25% d'ONLUP estiment que l'État cherche à établir un contrôle sur eux, 24% - qu'il est indifférent, 37% - qu'il essaie d'aider et de coopérer, mais le fait inhabilement. De tous les instruments de soutien une subvention permet en même temps de soutenir le secteur et de réduire le sentiment de contrôle public excessif et l'ingérence dans les activités des ONL.

Sur la base de l'analyse effectuée, le tableau de Toepler a été modifié en conformité avec les réalités russes (cf. Tableau 11).

**Tableau modifié de Toepler : les avantages et les inconvénients des différents instruments de soutien aux ONLUP**

	<i>Les avantages les plus essentiels</i>	<i>Les inconvénients les plus importants</i>
<b>Les instruments de soutien</b>		
<i>Le contrat public</i>	La présence d'un cahier de charge très précis, les concours, des préférences proposées aux ONLUP lors de l'appel d'offres	« La défaillance du contrat », la dépendance de l'Etat, la bureaucratie, la diminution de l'activité politique, les changements dans la structure de gouvernance, le manque d'expérience d'utilisation de l'instrument en Russie
<i>Le bon d'échange</i>	La possibilité de choix d'un prestataire, la concurrence	Souvent l'absence d'une concurrence réelle ; influence altérante des perceptions erronées et de la confiance de la population aux prestataires divers
<i>Les déductions fiscales</i>	L'instrument universel	Ne permet pas de faire l'aide ciblée, l'émergence d'une classe « déguisée » des « ONL » au fait commerciales est possible avec le temps
<i>Le remboursement des coûts</i>	L'introduction de la motivation économique dans les activités à but non lucratif (les « obligations à impact social »)	L'absence d'un cadre juridique en Russie, il est difficile d'évaluer la contribution des entreprises et des ONL, un niveau élevé de la culture juridique est nécessaire, la période de la rentabilité au moins 3 à 5 ans

<p><i>Les subventions régulières</i></p>	<p>La combinaison de la réglementation et de la flexibilité pour les ONLUP ; le soutien les idées « d'en bas », et non pas « l'imposition des cahiers de charges d'en haut » ; une souplesse relative dans l'utilisation de fonds ; le ciblage possible ; des concours (dépend du programme de soutien) ; l'augmentation de la viabilité financière des ONLUP les plus « démunies », la présence d'une large pratique d'application de l'instrument en Russie, la pertinence de l'instrument du point de vue des ONLUP</p>	<p>L'expulsion (la supplantation) de fonds privés de financement des ONLUP par le financement public est possible</p>
--	--	---

## **Quelques conclusions préliminaires**

Les ONL sont créées pour résoudre des problèmes sociaux spécifiques qui ne sont pas résolus par l'État ou le marché. La caractéristique générale principale des ONL qui leur diffère d'autres formes d'organisations non gouvernementales est l'interdiction de redistribution de revenus parmi ses propriétaires, membres, fondateurs. Ce facteur explique un problème fréquent parmi les ONL – l'insuffisance de ressources financières, mais également permet aux ONL de lever des fonds auprès d'un large cercle de donateurs qui croient que leur argent va soutenir la mission de l'organisation. Le gouvernement et les organisations commerciales n'ont pas cette possibilité dans un cas général.

**Le soutien de l'État aux ONL est plus efficace dans les cas où une ONL est engagée dans la résolution de problèmes sociaux importants qui relèvent de la responsabilité de l'État**, et qu'en même temps cette ONL fait face à des difficultés financières, y compris entravant l'augmentation de la qualité et de la couverture de services sociaux offerts. En même temps, l'État et le marché ne résolvent pas ces problèmes ou leurs solutions ne sont pas efficaces ou approuvées par la société, et ne répondent pas à de certains besoins publics en services sociaux. En Russie, l'objet de soutien par l'État, satisfaisant à ces prérequis, sont des organisations à but non lucratif à but social, ou aussi dites «d'utilité publique» (ONLUP).

**De toutes les formes de soutien par l'État aux ONL, les subventions régulières ont le plus grand nombre d'avantages en Russie.** L'avantage principal réside dans le fait que les subventions régulières permettent à l'État de soutenir le secteur des ONL d'une façon ciblée et en même temps de ne lui pas « étrangler » par une sur-réglementation, une surveillance ou des exigences excessives. L'État ainsi diminue son intrusion politique dans les affaires des ONLUP et dans un cas général soutient les initiatives venant « d'en bas », et

non pas imposées « d'en haut ». Subventions régulières est l'instrument de soutien par l'État le plus sollicité par le secteur des ONLUP et déjà l'un des instruments les plus utilisés en Russie.

**Les subventions aux ONL sont divisées en deux types : les *subventions directes*** (allouées directement par les autorités aux ONL) et **les *transferts budgétaires*** (également allouées aux ONL, mais par la médiation des autorités régionales dans le cadre des transferts intergouvernementaux).

Les facteurs affectant l'efficacité du soutien par l'Etat (les facteurs de soutien par l'État, ou du soutien public, ou simplement – les FSE) sont aussi différents pour les subventions directes et les transferts budgétaires.

Dans le cas des transferts budgétaires, les facteurs du soutien public sont la bonne volonté subjective des autorités régionales pour soutenir les ONL et les aptitudes plutôt objectives des autorités régionales à soutenir les ONL liées au facteurs régionaux politiques, économiques, spatiaux. La volonté subjective est exprimée dans la conformité de la politique publique fédérale à une telle régionale, dans une perception positive par les hauts représentants (les hauts fonctionnaires) des autorités régionales de programmes et d'objectifs fédéraux. L'aptitude objective est exprimée dans la présence de certaines prémisses politiques, économiques et spatiales pour le développement régional. La mesure de la performance (du résultat) de transferts budgétaires est « l'offre réelle » de soutien aux ONL

au niveau régional. Un chapitre est consacré à l'étude de la volonté subjective sur le matériel empirique russe, un chapitre – à l'étude des aptitudes objectives, la description et l'approbation de la méthodologie d'évaluation de « l'offre », l'analyse d'un lien entre la volonté objective et la performance de transferts budgétaires.

Dans le cas d'une subvention directe, les facteurs du soutien public sont : l'effet que le financement public (par le gouvernement) produit sur les revenus de l'ONL provenant de sources non gouvernementales ; la diversité des sources de revenus d'une ONL ; l'efficacité des ONL-bénéficiaires du soutien public. La mesure choisie pour la performance de subventions directes est le produit des ONL, tel que mesuré par la méthode d'Epstein-McFarlane. La partie suivante du chapitre est consacrée à l'étude de FSE pour les subventions directes aux ONL et de leur lien avec le produit des ONL sur la base d'un matériel empirique russe.

Enfin, il a été constaté que l'impact du soutien par l'État aux ONL sous forme d'une quelconque subvention régulière fédérale dépend de la réaction de l'environnement. Une confirmation pratique de cette conclusion signifie que l'impact du soutien public aux ONL peut être considérablement amplifié par un travail systématique méthodologique et explicatif effectué par les autorités fédérales auprès des bénéficiaires de soutien de l'État, précédents, courants et potentiels.



## **Chapitre 4 : Les facteurs influant sur la performance de soutien subventionnel par l'État aux organisations à but non lucratif : du rôle des administrations régionales**

Si l'État offre des subventions régulières destinées au développement du secteur à but non lucratif, alors il est intéressé à suivre les résultats de leur utilisation [Salamon 1987]. Un certain nombre de chercheurs, dont Bryce [Bryce 2005], Powell [Powell 1987], Salamon [Salamon 1995], Smith [Smith et al. 1993], notent qu'un financement public des ONL soulève de graves questions de gouvernance des ONL, de dépendance des ONL sur ce financement, de l'efficacité et de performance des ONL comme des agents d'application des programmes gouvernementaux. La question de l'évaluation des résultats est particulièrement pertinente dans une période de ralentissement économique, lorsque les autorités régionales et municipales éprouvent des difficultés financières et commence à évaluer les ONL plus activement [Vaughan 2010]. Dans ce contexte, la performance de soutien aux ONL est également importante au niveau régional, en particulier lorsque le soutien est offert dans le cadre d'un système de transferts intergouvernementaux du budget fédéral aux budgets régionaux. Cette forme de soutien de secteur à but non lucratif est particulièrement populaire dans les pays ayant un grand territoire, par exemple : la Russie, les Etats-Unis, la Chine.

Un nombre de facteurs peut affecter la performance (le résultat) de soutien de l'État (du soutien public). **Dans cette étude on introduit le terme « des facteurs de soutien de l'État (facteurs du soutien public) » ou des FSE pour indiquer des facteurs influant sur la performance (le résultat) du soutien gouvernemental (public).** L'instrument de soutien subventionnel peut être réalisé dans deux formes : le soutien direct et les transferts intergouvernementaux. Pour indiquer le soutien subventionnel par l'Etat pour les ONL nous utilisons le terme « une subvention régulière » ou « une subvention régulière directe », et pour indiquer le soutien subventionnel par l'Etat par un système de transferts intergouvernementaux le terme « un transfert budgétaire » sera utilisé (en anglais « *pass-through grant* »). Le dernier terme signifie que le soutien subventionnel est distribué par des régions, mais les fonds fédéraux sont utilisés, à savoir le soutien subventionnel passe « à travers » le niveau régional avant d'arriver aux ONL. Sous le transfert budgétaire l'autorité

fédérale alloue des fonds à l'autorité régionale pour soutenir les ONL. Respectivement, le tableau suivant présente séparément les facteurs de soutien de l'État (du soutien public) pour des transferts budgétaires et ensuite – pour des subventions régulières directes (cf. Tableau 12).

*Tableau 12*

**Les facteurs de soutien public pour les subventions régulières directes et les transferts budgétaires**

	<b>FSE</b>	<b>La mesure du résultat</b>
Pour les transferts budgétaires	1. la volonté subjective des autorités régionales pour soutenir des ONL ;  2. l'aptitude objective des autorités régionales pour soutenir les ONL (niveau de développement politique, économique et spatial de la région).	Y-a-t-il vraiment un soutien offert aux ONL au niveau régional
Pour les subventions régulières directes	1. la nature des changements qui se passent dans la recette de fonds provenant de sources non publiques de financement lors de la réception de fonds publics ;  2. le nombre de sources de financement d'une ONL recevant le soutien public ;  3. l'efficacité de l'ONL même, qui a reçu le soutien de public.	Produit (production de l'ONL)

Dans le cas des transferts budgétaires un facteur de soutien de l'État important est la réaction des autorités régionales à la politique fédérale de soutien aux ONL, son attitude au soutien public aux ONL en général.

Berman ainsi que d'autres chercheurs ([Berman et al. 1977], [Huberman et al. 1984], [Louis 1989]) notent que le soutien des idées par les autorités régionales (municipales) est important pour une réussite de la politique fédérale. Les auteurs ont étudié le succès des programmes d'éducation fédéraux aux États-Unis, dans lesquels les ONL étaient parmi les bénéficiaires de soutien de l'État sous forme de transferts budgétaires. Des politiques vagues et ambiguës qui manquent de contenu, ou l'absence d'un soutien assez solide des programmes au niveau fédéral produisent des résultats différents de la mise en œuvre au niveau régional. Si les représentants (en particulier les dirigeants) des autorités régionales ne sont pas prêts aux réformes ou la politique fédérale, le résultat possible d'une telle politique serait la résistance, le formalisme, l'obstruction, l'utilisation de la politique fédérale dans leurs propres intérêts.

Un certain nombre d'études mettent en cause la performance des transferts budgétaires pour les ONL alloués par les États américains dans le cadre des programmes « No Child Left Behind » et « Race To The Top », dont la raison est le comportement opportuniste des représentants des autorités régionales qui souhaitent obtenir des fonds supplémentaires du budget fédéral plus que réaliser les objectifs du programme fédéral [Manna 2010, Cohen et al. 2009, McGuinn 2011].

La réticence des autorités régionales pour soutenir les ONL peut être expliquée par la théorie selon laquelle la bureaucratie est intéressée par l'autoreproduction, l'expansion des

sphères d'influence, l'augmentation de montants de ressources qu'elle affecte, et le nombre de résidents qui dépendent de la prestation de services par des organismes gouvernementaux [Tullock 1965, Ostrom et al. 1971, Borchering 1977, Hansmann 1987, DiLorenzo et al. 1989, Ostrom 1990, 1998, Boyne 1998]. Dans ce cas, il n'est pas possible d'espérer que les transferts budgétaires aux ONL soient appliqués productivement.

Spillane [Spillane 1998] note également que la réussite de la mise en œuvre de la politique dépend de la perception des représentants du gouvernement régional et municipal d'un message diffusé par les autorités fédérales (à savoir, tout le monde comprend différemment les désirs des autorités fédérales).

Greco [Greco 2008] note qu'un obstacle possible à l'application du modèle de transferts du budget fédéral aux budgets régionaux peut être l'asymétrie d'information entre les autorités régionales et fédérales, qui élimine pratiquement le suivi précis de ce qui se passe au niveau régional. Amagoh [Amagoh 2009] croit que l'asymétrie d'information au niveau régional peut également se produire entre les autorités régionales et les organisations qui prêtent des services sociaux, ce qui entrave l'exécution des tâches imposées par l'État.

Majone [Majone et al. 1978], Lipsky [Lipsky 1980] note que la politique fédérale réussie devrait s'adapter à l'avis et les conditions locales, voire régionales. L'environnement institutionnel régional, l'attitude de la communauté locale, la disponibilité des ressources matérielles et de temps sont importants. Ainsi, il doit y avoir une adaptation réciproque : des conditions locales à la politique fédérale et la prise en compte des spécificités régionales dans les programmes fédéraux. McLaughlin [McLaughlin 1987] estime que les facteurs locaux (régionaux) sont les facteurs principaux.

L'importance d'une adaptation mutuelle est soulignée par les chercheurs non seulement à l'égard des États-Unis. Par exemple en Chine, les intérêts et l'attitude des autorités locales à une organisation non gouvernementale (à une initiative civile) peuvent être plus importants que les intérêts des autorités centrales, donc les relations amicales des ONL avec les représentants du gouvernement central ne garantissent pas nécessairement le succès de l'organisation au niveau local [Jing & Liu 2009]. En outre, les ONL locales deviennent considérablement dépendant de goûts et de préférences des autorités locales et peuvent complètement perdre la capacité d'offrir des services après un changement de pouvoir ou si elles tombent en « disgrâce » politique [Jing & Savas, 2009]. A la fois, même dans un centre aussi économiquement développé que Shanghai, imprégné par la culture entrepreneuriale, où le gouvernement tente de financer des ONL par la philanthropie de ventures, le succès des programmes est limitée à la nécessité de se conformer aux règlements fédéraux (l'enregistrement), la complexité de la coopération interministérielle, l'absence d'une expérience de gestion et de capacités nécessaires [Jing & Chen 2010, Jing & Liu 2010].

Basé sur ces études, l'expérience des États-Unis et de la Chine, une hypothèse a été faite : les facteurs similaires sont importants dans le cas de soutien de l'État aux ONL en Russie. Le facteur suivant, influant sur l'efficacité du soutien de l'État aux ONL (FSE) a été formulé : la volonté subjective des autorités régionales à participer à la mise en œuvre de la politique fédérale. Un chapitre de cette thèse est consacré à l'étude de ce FSE.

Pourtant, la volonté subjective des autorités régionales exprimée dans une concordance mutuelle de programmes fédéraux et régionaux et dans une perception positive par les représentants des autorités régionales des tâches imposées du niveau fédéral, **ne signifie pas que le soutien de l'État aux ONL sera vraiment offert**. Ceci est lié principalement aux facteurs objectifs de développement politique [Lefebvre, 2017] [Schemeil 2015], économique et spatial des territoires.

Jusqu'à présent des politologues, des économistes, des psychologues, des sociologues et des historiens discutent des facteurs et des causes de différences entre les secteurs à but non lucratif dans les pays et territoires différents [Worth 2009]. En conséquence, les possibilités de soutien public aux ONL sont différentes aussi.

Pryor [Pryor 2012] a étudié 25 pays et a constaté que : plus haut est le PIB par habitant, plus développé est le secteur à but non lucratif et plus dynamique est l'environnement dans lequel il se développe. Plus gonflé est l'appareil de l'État et plus grand est le rôle du gouvernement, plus faible est le secteur à but non lucratif. Les pays (régions) avec un appareil d'État traditionnellement fort, centralisé, voire en partie autocratique, ont moins de chances à soutenir le secteur à but non lucratif, y compris par l'externalisation de services.

James [James 1987] a montré que les variations dans le développement du secteur à but non lucratif sont liées au niveau de l'urbanisation et la densité de la population. Avec ceci, l'effet de l'urbanisation sur les ONL et sur le soutien public aux ONL peut être à la fois

positive et négative [Oliver, 2001 ; Olson, 1965]. D'un côté, l'urbanisation a un impact négatif sur le développement du secteur à but non lucratif, du secteur associatif [Curtis et al. 1992 ; Sundeen 1992 ; Wallace et al. 2009], et l'État peut se concentrer sur le soutien aux ONL dans les régions avec une grande proportion de la population urbaine. D'autre côté, une faible disponibilité des ressources dans la campagne et de la volonté des autorités de soutenir les ONL dans les zones rurales sont aussi naturelles. Dans ce dernier cas, il est possible d'avoir une tendance inverse, où l'État soutient les ONL dans les régions avec une grande proportion de la population rurale.

L'un des facteurs de soutien de l'État sous la forme de transferts budgétaires peut également être la densité de la population. Dans les zones avec une infrastructure sociale, informatique, de transport mal développée, en particulier dans les régions rurales et éloignées, où le gouvernement éprouve des difficultés avec la prestation de services sociaux [Toukaeva 2012], des initiatives privées sont plus probable à surgir, et l'autorité municipale commence à jouer un grand rôle dans le soutien des ONL. Dans ces endroits, la probabilité de soutien public aux ONL est plus faible en raison de l'incapacité de l'État à couvrir tout le territoire avec ses programmes.

Salamon et al. [Salamon et al. 2000] ont découvert l'existence d'une relation positive entre le niveau de développement du secteur à but non lucratif et la part (des coûts) des secteurs de « bien-être » dans l'économie. On peut supposer que dans une économie avec un grand secteur de « bien-être » l'État est plus actif à soutenir les ONL.

Matsunaga et al. [Matsunaga et al. 2010] a prouvé empiriquement la connexion entre la taille du secteur des ONL et la part de dépenses du gouvernement sur l'éducation et la santé dans le PIB. Plus élevés sont ces dépenses, moins développé est le secteur à but non

lucratif, y compris parce que l'État utilise un réseau d'institutions gouvernementales et d'organisations commerciales pour offrir des services sociaux.

**Enfin, le type de régime politique et le niveau de démocratisation des institutions impactent la prestation de soutien public et le développement du secteur à but non lucratif** [Civicus 2006, Pevcin 2011]. Plus haut est le niveau de démocratie, plus probable est que l'État va coopérer et soutenir les ONL.

Ainsi, la performance (le résultat) du soutien public aux ONL par des transferts budgétaires dépend d'une combinaison des facteurs du soutien public suivants :
- la bonne volonté subjective des autorités régionales (ses hauts dirigeants, fonctionnaires) ;
- l'aptitude objective des autorités régionales (le niveau de développement politique, économique et spatial de la région).

La combinaison de ces FSE détermine la probabilité que les ONL reçoivent un soutien de qualité au niveau régional si un tel soutien est offert par des moyens de transferts budgétaires. Dans cette étude, une telle probabilité est décrite par une variable « l'offre du soutien public ». Dans ce cas « l'offre » est une mesure de performance (du résultat) d'un transfert budgétaire aux ONL. La description et l'approbation de la méthode, par laquelle on



peut évaluer « l'offre », ainsi que l'étude de la relation entre « l'offre » et les FSE sur le matériau empirique russe sont présentées au paragraphe suivant.

## **Chapitre 5 : Du modèle « payer pour réformer » au cas du soutien public au bénévolat**

L'importance de la réglementation institutionnelle de l'activité bénévole est mise en évidence par la soi-disant théorie des « échecs volontaires » de L. Salamon, dans laquelle les échecs suivants du travail du secteur bénévole ont été mis en évidence (ces échecs incluent les échecs systémiques dans le travail du secteur bénévole, qui nécessitent une participation institutionnelle, surtout de l'État) :

1. "échec volontaire" (incapacité à générer des ressources suffisantes pour assurer la solution du problème et répondre aux besoins) ;
2. "Particularisme volontaire et favoritisme" (concentration des efforts pour répondre aux besoins de certains groupes seulement) ;
3. "paternalisme volontaire" (un soutien permanent gratuit qui prive les incitations au développement indépendant) ;
4. "dilettantisme volontaire" (mise en œuvre non professionnelle d'activités nécessitant une formation spéciale, pouvant nuire à la fois à l'objet de l'assistance et aux volontaires eux-mêmes).

Parmi les ouvrages théoriques étrangers les plus significatifs consacrés au volontariat et au secteur non marchand, il faut citer les études menées par L. Salamon et H. Anheier. Dans la recherche de ces auteurs et d'autres, le bénévolat est considéré comme une ressource de travail pour les organisations à but non lucratif, tandis que le soutien du volontariat par l'État s'effectue principalement à travers des organisations (principalement non lucratives).

Dans ce cas les ONL sont un objet, l'État est le sujet et les volontaires sont bénéficiaires (moins souvent, les volontaires sont traités dans une logique sujet-objet).

**Le modèle le plus répandu de soutien au volontariat en Russie est le modèle “payer pour réformer”.**

Le concept et la combinaison de « payer pour réformer » a été décrit par les économistes français Jacques Delpla et Charles Wyplosz. Les chercheurs notent que même les réformes les plus utiles de la société ne sont pas toujours mises en œuvre dans la pratique. Les auteurs citent la France à titre d'exemple, où un grand nombre de réformes sont retirées et non mises en œuvre. Le problème est qu'un objet qui devrait bénéficier de la transformation n'est pas complètement sûr qu'il finisse par voir un effet positif. C'est pourquoi le bénéficiaire potentiel ne se battra pas pour la réforme, et dans le cas extrême - résistera aux réformes. Cette situation en relation au secteur bénévole les chercheurs russes ont observé dans les tentatives précédentes des ONG et des législateurs de définir le cadre juridique pour le bénévolat : lorsque les bénévoles et le grand public ont exprimé leurs préoccupations au sujet des attentes de la réglementation gouvernementale excessive dans le cas de l'adoption de la loi. Une façon de résoudre ce problème est d'introduire le modèle « payer pour réformer ». Selon ce modèle, l'objet de régulation (de contrôle : dans notre cas les ONG elles-mêmes, des organisations bénévoles ou des entités de la Fédération de Russie qui soutiennent le bénévolat) commence par mettre en place la réforme (la mise en œuvre des changements nécessaires dans leur travail), et ne reçoit qu'après cela le financement de l'État pour produire un effet multiplicateur des changements en cours.

En ce qui concerne l'expérience russe le modèle « payer pour réformer » a déjà été utilisé dans le cadre du soutien financier public pour les organisations à but non lucratif à vocation sociale (résolution gouvernementale №713 du 23 Août 2011 « Sur le soutien aux organisations à but non lucratif à vocation sociale »). Conformément au décret et à l'ensemble de règles, approuvées par les règlements, pour bénéficier d'un soutien financier pour le développement des ONL à vocation sociale les régions de la Fédération doivent mener elles-mêmes des actions de soutien de l'Etat (à cet effet des critères pour le soutien financier par le gouvernement fédéral ont été établis, par exemple : la disponibilité d'une législation régionale, la part du secteur à but non lucratif, etc.). Un tel modèle de réglementation peut être utilisé pour soutenir le développement du bénévolat : l'État, par exemple, commence à fournir des subventions pour soutenir les centres d'action bénévole, des organismes bénévoles, qui sont répartis entre les régions de la Fédération de Russie sur une base concurrentielle sous forme de transferts intergouvernementaux, mais à la condition que les sujets de la Fédération de Russie ont déjà mis leur législation en conformité avec les exigences fédérales et soutiennent le développement du volontariat (bénévolat) dans la pratique. Ensuite la région soutient les organisations bénévoles en utilisant les allocations comprenant des fonds reçus du budget fédéral.

Un modèle similaire, mais avec quelques modifications, peut également être utilisé pour effectuer le soutien financier direct aux activités des organisations bénévoles.

Ainsi, selon diverses études et enquêtes, y compris une enquête nationale des chefs d'organisations à but non lucratif, menée par la HSE dans les années 2010-2017, en Russie l'un des problèmes majeurs des organismes à but non lucratif, dont nombreux attirent le travail des bénévoles, est le manque de moyens matériels. Parmi les principales sources de financement pour les organismes à but non lucratif se distinguent les dons des particuliers,

des subventions des autorités étatiques et fédérales, des autorités locales, les recettes provenant des organisations commerciales et d'autres.

Modèle « payer pour réformer » peut être appliqué dans le cas où l'État établit des indicateurs clés de performance pour les ONG ou les organisations bénévoles qui postulent pour le soutien de l'État. En même temps, ces organisations ne bénéficient d'un soutien qu'en cas d'une application indépendante des indicateurs clés de performance indiqués.

Étant donné que le manque de fonds est le principal problème des organismes à but non lucratif en Russie – l'introduction du modèle « payer pour réformer » peut être efficace en cas de soutien des activités des organisations bénévoles individuels sur une base concurrentielle. Ici, en outre, notons que dans le nom du modèle « payer pour réformer », le mot « payer » est relatif, parce que l'État peut fournir non seulement des mesures financières, mais aussi la consultation, le soutien méthodique, éducatif, d'information et d'autres types de soutien prévus par la loi - dans chaque cas “pour réformer”.

L'analyse de l'expérience des États-Unis en soutenance de secteur bénévole a révélé que le modèle « payer pour réformer » est le plus commun (aux États-Unis, il est appelé souvent le « fonds de contrepartie » - ou de l'argent pour le cofinancement). La plupart des subventions sont accordées à des ONG et à des organisations bénévoles aux États-Unis pour cofinancer des programmes existants et des projets sectoriels couronnés de succès.

En Russie, selon les chercheurs, les dirigeants des ONG comptent sur le soutien financier de l'État. Plus de 50% des organisations à but non lucratif russes aimeraient travailler avec les autorités pour développer et mettre en œuvre des programmes socialement importants. Ainsi, la moitié des organisations sectorielles constituent un public cible potentiel pour le modèle « payer pour réformer ».

Dans les pays étrangers, le thème du financement des organisations à but non lucratif est activement développé et bien étudié dans les travaux scientifiques. Les chercheurs notent que les subventions publiques et les contrats de production de biens et de services sont les principaux moyens de financement public que les organisations à but non lucratif peuvent utiliser pour diversifier leur portefeuille de revenus. Comme le souligne Kirsten Grønberg, c'est le financement public qui constitue la source de revenu la plus durable pour les ONL. Les dirigeants d'organisations à but non lucratif soulignent qu'après avoir reçu une subvention ou un contrat du gouvernement, le niveau de stabilité et de prévisibilité du financement augmente. Dans le même temps, le mécanisme de soutien par subventions est le plus approprié dans le cas du modèle « payer pour réformer », car dans le cas des contrats, un examen préliminaire plus approfondi des exigences présentées aux fournisseurs (comprenant les indicateurs de performance clés) est nécessaire, de sorte que le modèle « payer pour réformer » soit efficace.

Grønberg arrive également à la conclusion intuitivement évidente qu'une plus grande dépendance vis-à-vis des fonds publics augmente la prévisibilité des revenus perçus par les ONG et les organisations bénévoles, en partie parce que les fonctionnaires dépendent également des ONG et des organisations bénévoles. En d'autres termes, les relations dans le domaine du financement entre les ONG et les institutions étatiques sont plus interdépendantes que celles entre les ONG et les donateurs privés. Le financement public (soutien de l'État) est particulièrement attrayant (comparé aux dons et recettes privés) en raison de sa stabilité et de sa prévisibilité. Cependant, la définition des paramètres rigides initiaux pour « l'entrée » initiale dans le système (c'est-à-dire pour obtenir un financement) est important dans le modèle « payer pour réformer », pour obtenir ce financement.

Il a également été constaté que le financement de l'État est plus accessible que les contributions privées. Comparé aux contributions privées, qui visent généralement à soutenir

les grandes organisations populaires à but non lucratif, le soutien du gouvernement est plus répandu. Ainsi, l'impact du financement public sur les objectifs des organisations à but non lucratif peut être assez insignifiant. Ainsi, Lester Salamon a exploré la relation entre l'État et le secteur bénévole et est arrivé à la conclusion qu'avec le financement public, il n'y a qu'un changement relativement faible dans la mission de l'ONL. Cependant, dans les travaux ultérieurs, un certain degré de changement dans les objectifs des organisations bénéficiant du soutien de l'État a été confirmé. Par exemple, Sarah Liebschutz, sur l'exemple d'une enquête auprès d'organisations à but non lucratif sélectionnées, a constaté une augmentation de la diversification de leurs programmes et une réorientation des programmes mis en œuvre en réponse à une augmentation du financement public. Le modèle « payer pour réformer » permet de réduire ce risque, car le soutien de l'État aux organisations bénévoles dans un tel modèle aura un effet moindre sur la mission de l'organisation et en dépendra lui-même dans une large mesure.

**Cependant, la croissance du soutien de l'État peut encore influencer la structure et les activités des organisations bénévoles.**

Pour faire en sorte qu'un organisme qui attire des fonds publics réponde aux exigences établies, les organismes gouvernementaux exigent souvent que les organisations présentent régulièrement des indicateurs de rendement normalisés. Des exigences accrues de conformité peuvent détourner l'attention de l'organisation de son activité principale. Comme alternative, les organisations peuvent employer des administrateurs professionnels qui connaissent peu la mission ou les services de l'organisation, dont la tâche principale sera

d'interagir avec diverses structures gouvernementales. En même temps, si l'organisation se développe au détriment du soutien de l'État, elle risque de perdre son caractère unique, car une telle organisation reflétera de plus en plus la structure et les caractéristiques des institutions étatiques. C'est dans cet aspect, que la contrainte institutionnelle principale du modèle "payer pour reformer" réside.



## **Chapitre 6 : Des facteurs politiques, sociaux et économiques du soutien public aux organisations à but non lucratif et social**

**Les facteurs du soutien public pour les subventions directes sont différents des facteurs du soutien public pour les transferts budgétaires, mais ils peuvent compléter ces derniers dans la partie de l'évaluation d'une performance (d'un résultat) de la distribution de fonds fédéraux par les régions.**

Dans la littérature étrangère il existe deux théories concurrentes sur l'influence du financement public sur d'autres sources de financement des ONL : la théorie de « la supplantation » du financement privé par le financement public (les travaux de [Andreoni 2004, Andreoni et al. 2003, Simmons et al. 2004, Steinberg 1985]) et la théorie de « la stimulation-combinaison » de financements privé et public (travaux de [Borgonovi 2006, Kunemund et al. 1999, Motel-Klingebiel et al. 2005, Salamon 1997, Sokolowski 2000]).

L'hypothèse de la théorie de « la supplantation » est fondée sur le fait que les ONL ont besoin d'un certain volume fixé de fonds pour assurer le fonctionnement et l'exécution de leurs tâches. Ainsi, l'augmentation du financement d'une source baisse la motivation d'aller chercher un cofinancement auprès d'autres sources, puisque l'organisation ne cherche pas à maximiser les profits. Les limitations de cette théorie sont liées au fait que toutes les sources de cofinancement ne sont pas également sensibles à la croissance du financement public. Par exemple, la probabilité d'une baisse de revenus de la prestation de services est plus élevée que la probabilité d'une réduction des rentrées de la charité.

La théorie de « la stimulation-combinaison », en revanche, implique une relation positive du financement public avec d'autres sources. Ainsi, les donateurs de fonds différents, y compris le gouvernement, peuvent donner des fonds destinés aux tâches d'une

importance reconnue de tout le monde. Les ONL ayant une bonne réputation peuvent également recevoir le financement provenant de sources diverses, et les sources privées peuvent même ne pas être au courant de la présence d'un soutien de l'État [Horne et al. 2005]. Dans ce dernier cas l'effet de « motivation » est jugé fortuit. La diversification des sources de cofinancement peut être causée par une concurrence accrue pour les ressources publiques [Eikenberry et al. 2004, Weisbrod 1998]. En d'autres termes, les organisations sont obligées d'augmenter simultanément leurs revenus de toutes les sources de financement. Cet effet est une extension logique de « l'effet de Baumol » [Baumol et al. 1966], observé dans un certain nombre de pays, parce que le secteur à but non lucratif offrant des services augmente plus rapidement par rapport à l'économie dans un sens général. Un effet inverse est aussi possible : la disponibilité de sources externes de financement de l'organisation impacte l'attraction du financement public [Suárez 2011].

**Les tests empiriques de ces théories organisés par V. Sokolowski [Sokolowski 2012] sur le matériau de 40 pays différents ont montré qu'en général le financement public contribue à la croissance de soutien d'autres sources, et seulement dans certains cas (en particulier, lorsque l'État finance la prestation de services), le financement public est capable de remplacer les autres sources.** En outre, le résultat final (la supplantation ou la stimulation-combinaison) dépend non seulement d'une motivation interne d'une organisation-bénéficiaire de soutien, mais aussi de l'environnement institutionnel, des coûts de transaction de l'obtention de revenus provenant d'une source particulière. Plus bas sont les coûts de transaction de l'obtention de financement d'une source par rapport aux autres sources (les coûts d'opportunité de l'obtention du financement de cette source), plus haute est la probabilité que cette source va supplanter les autres sources à coûts élevés de transaction de l'obtention de fonds. Autrement dit, une ONL continuera à recevoir le même montant global de fonds comme avant, mais en augmentant des revenus provenant

de sources d'où il est plus facile d'obtenir un financement, et en diminuant simultanément les revenus provenant de sources d'où il est plus difficile d'obtenir un financement.

Sokolowski montre qu'en outre d'effets de supplantation et de stimulation, le financement public peut également n'avoir aucun effet sur les autres revenus financiers, ou bien provoquer un passage des flux de fonds privés des secteurs financés par l'État vers les secteurs pas financés par l'État.

Ainsi, le premier facteur du soutien public pour des subventions directes aux ONL est l'effet que le financement public produit sur les recettes de fonds provenant de sources non gouvernementales. Si le soutien de l'État par une subvention directe ne remplace pas les revenus d'autres sources, il est plus efficace que dans les cas où il y a une supplantation.

O'Regan [O'Regan et al. 2002] croient que le soutien de l'État aux ONL doit être accompagné de rapports d'une organisation à d'autres parties prenantes : comme cela, le résultat des activités des ONL sera surveillé non seulement par l'État, mais aussi par d'autres donateurs. Si une organisation est fermée, isolée, pas transparente, moins de donateurs potentiels peuvent évaluer ses activités. Si une organisation est ouverte, mais pas productive, elle est moins apte à attirer des fonds suffisants, parce que les autres donateurs, en particulier les citoyens et les autres ONL, ne vont pas lui faire confiance. Au contraire, si elle est ouverte et efficace, à savoir ses activités répondent aux besoins des groupes cibles, cela serait indiqué par son attraction des fonds provenant de plus grand nombre de sources. La présence de nombreuses sources de financement d'une ONL est naturelle, si on prend en compte une caractéristique typique à toutes les ONL de la non-distribution de profit que nous avons étudiée plus tôt. Selon Keating [Keating et al. 2005], la diversité de sources de revenus d'une ONL est la preuve de sa stabilité financière et de son aisance.

Plus de sources de financement une organisation possède, plus de demandes concernant ses rapports d'activité elle reçoit de ses différents bailleurs de fonds, plus grande est la probabilité qu'une telle organisation est ouverte et responsable, efficace, et donc il est plus probable que les fonds alloués par l'État seraient dépensés d'une façon optimale [Kearns 1994, Smith et al. 1993].

En conséquence, une grande variété de sources de financement est un signal pour l'État que l'organisation est engagée avec succès dans des activités socialement utiles. *Ceteris paribus*, l'État peut réduire les coûts de surveillance sur les activités d'une telle organisation, si elle est offerte une subvention. Bien sûr, beaucoup dépend du type d'organisation. Ainsi, des organisations fondées sur l'appartenance, des clubs, des associations existant tous dans l'intérêt de leurs fondateurs seront relativement plus fermés, mais ils sont également en mesure d'attirer le financement, y compris par une vente de marchandises et de services.

Le second facteur du soutien public pour les subventions directes (cf. Tableau 12 ci-dessus) se base sur les conditions susmentionnées : le nombre de sources de financement d'une ONL. Plus élevé est ce nombre, plus efficace est la subvention directe comme moyen de soutien public d'une ONL.

Enfin, le troisième et le plus évident des facteurs du soutien public pour les subventions directes est l'efficacité d'une ONL même, recevant le soutien de l'État.

**L'évaluation des résultats d'une ONL est compliquée par le fait que les activités des ONL sont souvent associées à de certaines valeurs sociales et sociétales [Au 1996, Kanter et al. 1987, Ostrander et al. 1990], et beaucoup dépend de la situation spécifique**

financière et organisationnelle-juridique de chaque organisation. Cependant, des approches respectives existent.

P. Robey et K.Seyls [Robey et al. 1994] ont proposé une liste de facteurs de l'efficacité pour une organisation, en se concentrant principalement sur le secteur commercial, mais certains facteurs tels que : la qualité de gestion, la capacité d'innovation, la capacité d'attirer et de développer les ressources humaines de haute qualité, la responsabilité sociale et environnementale – sont appropriés pour évaluer l'efficacité des ONL. Malgré que les facteurs sont présentés d'une façon descriptive, ils peuvent être évalués par des indices indirects : la qualité de gestion – par la présence d'un Conseil de gestion, d'un Conseil d'administration, le nombre de sources de financement ; capacité d'innovation – par le nombre de nouvelles approches ou de cas non-standards de solution de problèmes sociaux ; la responsabilité sociale – par l'exhaustivité et l'accessibilité d'information sur les résultats des activités d'une ONL, le nombre de participants aux événements organisés par l'ONL, etc.

Il y a aussi d'autres facteurs qui certifient de l'efficacité d'une ONL - la transparence de sa mission et l'exécution de toutes les tâches que l'ONL s'était fixées, la correspondance de la mission de l'ONL avec les besoins de ses clients et de la communauté locale, la satisfaction des employés par les activités de l'organisation [Campbell 1977, Davidson 1998, Markowich 1995, Martinez 1996, Ulrich 1997], la perception positive par le dirigeant de l'ONG de ses activités, ses sentiments sur le succès et l'importance des problèmes résolus par l'ONL [Sowa et al. 2008].

Marc Epstein et Warren MacFarlan [Epstein et al. 2011] proposent le système de cinq étapes d'évaluation de l'efficacité (du résultat) des ONL à travers : l'évaluation de ressources (*inputs*), l'évaluation d'activités (*activities*), l'évaluation de produits (*outputs*), l'évaluation

de conséquences (*outcomes*), l'évaluation de l'impact (*impact*). Les auteurs proposent d'inclure parmi les indicateurs de l'efficacité des activités des ONL, par exemple : le nombre de participants aux événements, le pourcentage des objectifs atteints (indicateurs de type « plan-fait »), l'inclusion de l'organisation dans des réseaux professionnels (le nombre d'autres ONL avec lesquelles l'organisation exerce ses activités), le nombre de programmes de formation, le nombre de bénéficiaires de l'activité, le nombre de bénévoles qui participent aux activités de l'ONL et autres. L'avantage de ces indicateurs réside dans leur mesurabilité assez stricte. Ceci est pourquoi ils seront utilisés dans l'étude ci-présente.

Ainsi, l'efficacité du soutien public aux ONL par le biais de subventions directes dépend d'une combinaison de facteurs du soutien public suivants :

- la nature de changements que le financement par l'État produit dans les flux de fonds provenant de sources de financement privé ;
- le nombre de sources de financement de l'ONL-bénéficiaire d'un soutien public ;
- l'efficacité (le résultat) des ONL mêmes qui ont reçu le soutien de l'État.

La partie suivante de ce chapitre est dédiée à l'analyse de ces FSE sur la base des matériaux empiriques russes, ainsi qu'à l'étude d'un lien entre la taille et la diversité des sources de financement et les résultats des activités des ONL qui reçoivent des subventions directes.

Enfin, il y a une caractéristique politique commune dans les FSE pour les subventions directes et les transferts budgétaires – l'importance de la réaction de « l'environnement » au soutien de l'État. Le terme « environnement » se réfère aux autorités régionales et un large éventail de parties prenantes des ONL, y compris aux donateurs. Ici le concept de

l'environnement est considéré par rapport au cas où l'entité offrant le soutien aux ONL est l'autorité fédérale. Dans cette approche au concept de « l'environnement », le facteur commun du soutien public pour les subventions directs et les transferts budgétaires est l'approbation par « l'environnement » de la politique fédérale de soutien aux ONL et des directions de soutien proposées. Si « l'environnement » considère l'ordre du jour proposé comme suffisant, adéquat, partage l'avis des autorités fédérales et est d'accord avec elles, alors il y aura une forte probabilité que les autorités régionales soutiendront cette politique, et les donateurs privés des ONL vont (continuer à) allouer des fonds aux bénéficiaires d'un soutien public. Dans ce cas, la politique fédérale sera efficace et réussira avec une plus grande probabilité, donc atteindra ces objectifs.

### **Du contexte du soutien public au tiers-secteur**

Jusqu'à ce point on a parlé de la société civile en Russie en le mettant dans un contexte de ces rapports avec l'État, politique, sociétale, mais surtout sur le plan historique. Cette approche permet de mettre en perspective l'évolution de la société civile au sens large du terme. Par contre, il y a une couche croissante d'ONG qui œuvrent pour prêter des services sociaux aux usagers, pour les handicapés, les gens de troisième âge, les orphelins, les anciens détenus de prisons, qui travaillent aussi pour faciliter un dialogue interculturel et combattre la corruption, qui entrent les conseils publics auprès des entités publiques dans la formation, la santé et la culture, qui travaillent pour aider les gens pendant les désastres, les incendies et font d'autres activités d'une grande importance sociale. Ces ONG souvent travaillent ou veulent travailler avec l'État, être constructifs. Au fait on distingue ces ONG en Russie en les appelants « SONKO », organisations à but non lucratif à but social (ONLUP).

Depuis 2007 selon les ordres du Président de la Fédération de Russie des subventions sont octroyées pour soutenir les organisations non gouvernementales non lucratives qui

œuvrent pour développer les institutions de la société civile et qui effectuent des projets sociaux d'envergure aussi que des projets misant à protéger les droits et les libertés de l'homme et du citoyen.

La loi Fédérale №7-FZ et notamment l'article 31.1 régit la notion des soi-disant SONKO (ONLUP) - organisations à but non lucratif à but social qui œuvrent pour résoudre les problèmes sociaux et développer les institutions de la société civile. D'après la loi les organisations à but non lucratif à but social est une forme de l'institutionnalisation de la société civile en Russie. Il est important que selon la loi ces ONG ne sont pas considérées comme menant une activité politique, alors ils ne sont pas soumis aux exigences des articles portant sur les agents étrangers. Selon Rosstat (l'Agence Russe des Statistiques) en 2014 on comptait environ 120 000 ONLUP. Compte tenu que le chiffre global des organisations à but non lucratif en Russie est environ 220 000, ONLUP constituent une partie importante de la totalité d'entités. Aussi ce sont souvent les ONG les plus actives qui travaillent avec l'État pour résoudre des problèmes sociaux.

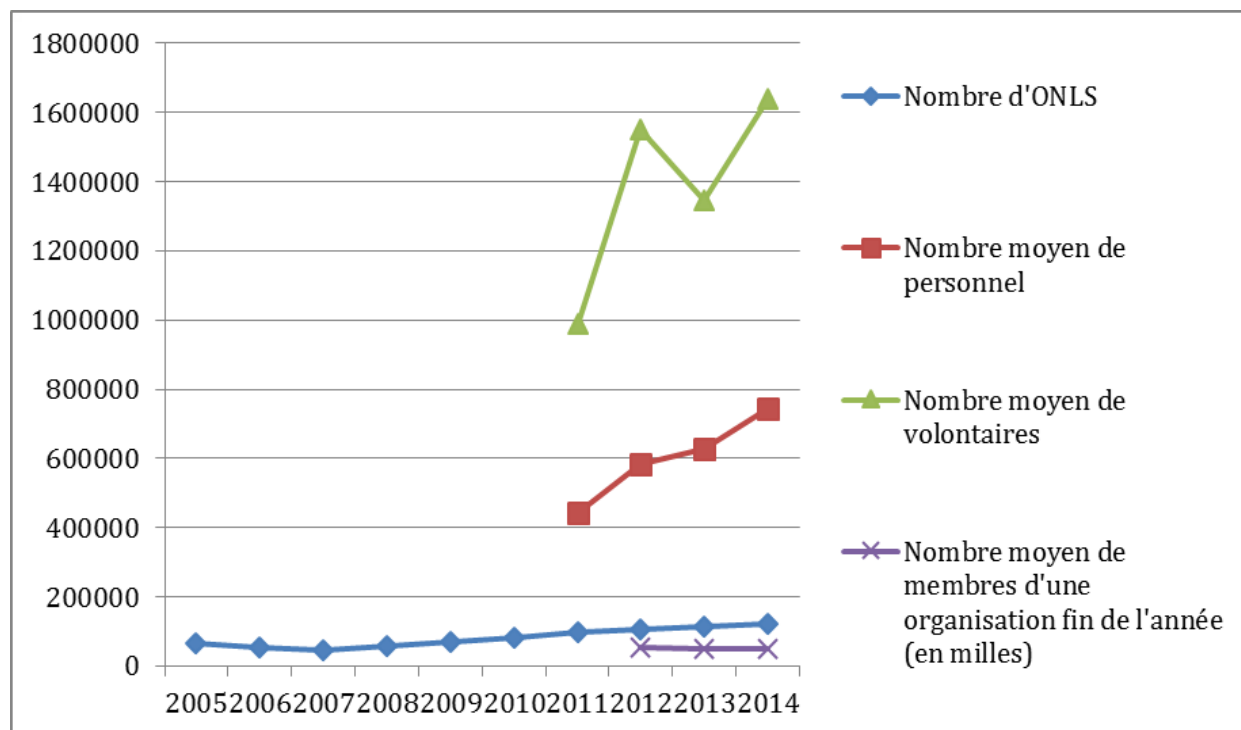
Nous prenons ces chiffres avec précaution puisque selon une étude menée par le Centre International de recherche dans l'économie des institutions civiles auprès de l'Université d'État de Moscou ce n'est que 28% (au moins) d'organisations à but non lucratif qui réellement existent et mènent leurs activités.

Selon l'Agence Russe des Statistiques (ci-après dénommée – Rosstat), environ 120 mille ONL peuvent être considérées comme ONLUP (en tout, il y a 422 mille ONL selon le Ministère de la Justice de la Fédération de Russie). Si on considère les ONL qui servent les ménages comme «d'utilité publique» (il n'y avait pas de statistiques officielles sur ONLUP avant 2011), on verra qu'en 2009-2014 le secteur fait preuve d'une tendance stable vers la



croissance. Image 4 est rédigée sur la base des données prêtées par l'Agence Russe des Statistiques.

**Image 4. Évolution du secteur ONLUP en Russie dans les années 2005-2014**



La nécessité de soutenir les ONLUP en Russie est d'autant plus grande que 57% d'ONLUP subissent un manque de moyens ce qui fonctionne au détriment de leurs activités et mission, 36% d'ONLUP n'ont pas de personnel, seulement 5% d'ONLUP ont plus de 30 employés, 28% d'ONLUP n'ont jamais travaillé avec les bénévoles, 30% d'ONLUP n'ont pas de locaux. Comme conséquence, 55% d'ONL attendent le soutien provenant des autorités locales, 35% – des autorités régionales. Déjà l'Etat est l'un des donateurs principaux d'ONLUP, sa part dans les revenus des ONLUP s'élevant à 39% (dans les pays développés - 36%). Malgré la comparabilité de fractions du financement, les chiffres absolus varient considérablement. Par contre, avant qu'on puisse décider si le rôle de l'État dans le soutien

des ONL doit être augmenté, nous évaluons le résultat du soutien précédent de l'État aux ONL du point de vue d'équilibre entre les résultats économiques et l'impact politique d'une telle présence. Si jamais, le soutien de l'État diminue l'autonomie politique des ONL ou qu'il crée une dépendance vis-à-vis l'État, la mise en œuvre de politiques futurs doit prendre en compte ce facteur. Aussi les effets peuvent varier selon le secteur d'activité, la forme d'organisation, la source de revenus et autres caractéristiques d'une organisation.

Le terme même de « ONLUP » est apparu en 2010 et l'État a mis en place tout un système de soutien aux ONLUP qui comporte le soutien par subventions, le soutien immobilier, les exonérations d'impôt, la baisse des charges sociales, le soutien informatique et consultatif. Selon la loi Fédérale №44-FZ de 2013 sur le Système fédéral d'achats publics 15% de commandes publiques doivent être passées auprès des PME et ONLUP, toutes confondues. En outre, les subventions aux ONLUP sont octroyées par le Ministère du développement économique (en 2011-2015), le Ministère de la Santé, le Ministère du Travail et d'autres organismes fédéraux et régionaux du statut public.

Le terme ONLUP est aussi important dans le contexte légal. Tout d'abord, les ONLUP normalement ne peuvent pas être classées comme agents étrangers, ceci étant important pour leur capacité de travailler avec le gouvernement et les administrations locales dans la mise en place de services sociaux aux usagers. Deuxième point, la loi Fédérale №7-FZ dit que les organismes non lucratifs en Russie comprennent entre autres de telles formes comme compagnies publiques, partis politiques, et les administrations publiques même. D'un côté ceci est logique tant que le gain de profit n'est pas la raison principale de l'existence de ces institutions. De l'autre côté, ceci résulte dans la confusion quand on utilise le terme ONL (abréviation pour une « organisation à but non lucratif » en Russie, souvent confondue avec ONG - organisation non gouvernementale) dans un sens classique académique du terme. Selon Lester Salamon et Helmut Anheier une organisation non

lucrative doit posséder 5 caractéristiques : (1) être enregistrée, formelle, (2) être volontaire, (3) être privée, voire indépendant de l'État, (4) ne pas redistribuer ses profits, (5) être autogouvernée [Salamon et al 1992]. Les ONLUP doivent posséder ces 5 caractéristiques et dans ce sens elles correspondent au maximum au terme conforme de « non profit », ce qui leur distingue de la foulée d'organisations toutes confondues qui sont considérées comme organismes à but non lucratif selon la législation russe.

Selon une étude menée par l'Agence des initiatives stratégique dont le conseil de pilotage préside Vladimir Poutine 75 % des chefs de gouvernement dans les régions de Russie soutiennent la politique de décentralisation des services sociaux qui consisterait en délivrance de ces services à travers un système d'organismes privés, y compris ONL, sur les fonds budgétaires [Efremov b 2013].

Compte tenu que les attentes vis-à-vis de l'État étaient toujours hautes les ONL elles aussi attendent le soutien de l'État. Par exemple, selon les données de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Economiques plus de moitié d'ONLUP disent nécessaire le soutien par l'État de leurs organisations en forme de subventions pour réaliser des projets sociaux d'importance [Centre GRANS].

Si on regarde comment le système de soutien aux ONLUP a été mis en place dans les régions de la Fédération de Russie, on verra d'importants écarts dans la qualité de la mise en place des réformes initiées par le gouvernement fédéral. Le principe était que l'État fédéral finance les États régionaux s'ils ont des programmes régionaux de soutien aux ONLUP et qu'ils cofinancent ces programmes. Alors le principe était « payer pour réformer ».

L'enquête menée sur l'ordre public passé par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie en 2013 a démontré que la mise en place des

politiques promises par les régions au gouvernement fédéral n'était souvent pas égale. L'entreprise menant l'enquête a collecté 3 types de données :

si un certain mécanisme de soutien aux ONLUP était prévu dans la législation régionale (oui ou non) ;

si les fonctionnaires régionaux affirmaient que le mécanisme était utilisé (oui ou non);

si les ONLUP régionales confirmaient que le mécanisme était utilisé (oui ou non).

Alors 8 combinaisons différentes de réponses sont possibles. Dans le cas où le système de soutien aux ONLUP est vraiment mis en place les réponses devraient être oui-oui-oui, au cas contraire : non-non-non. Au fait, une étude menée ensuite [Efremov 2014] a démontré que la répartition des réponses n'a jamais été uniforme. Aussi dans les régions les plus aisées la possibilité que les ONLUP ne perçoivent pas le soutien, tandis que ce soutien était prévu dans la législation régionale et les fonctionnaires régionaux le confirmaient, a été plus grande qu'en régions plus démunies. Sur les cartes ci-dessous on peut voir les résultats de cette étude, les différentes couleurs servant à montrer les inégalités entre les régions.

Déjà la multitude de couleurs nous démontre que les régions sont différentes. Il y en a celles où l'État et le secteur sont d'accord sur la mise en place de mécanismes de soutien au secteur, il y en a aussi celles où malgré affirmations que les mécanismes sont utilisés, les ONLUP ne le confirment pas. Quand on met ces résultats en perspective folklorique décrite ci-dessus, ceci devient évident. Aussi les régions ont intérêt à déclarer de bons résultats pour garder le financement, donc leurs rapports au centre peuvent être plus positifs que la réalité. Sinon, cette situation peut indiquer les problèmes avec une visibilité d'information sur les mécanismes de soutien. Si l'État effectue le soutien, mais les ONLUP ne sont pas au courant

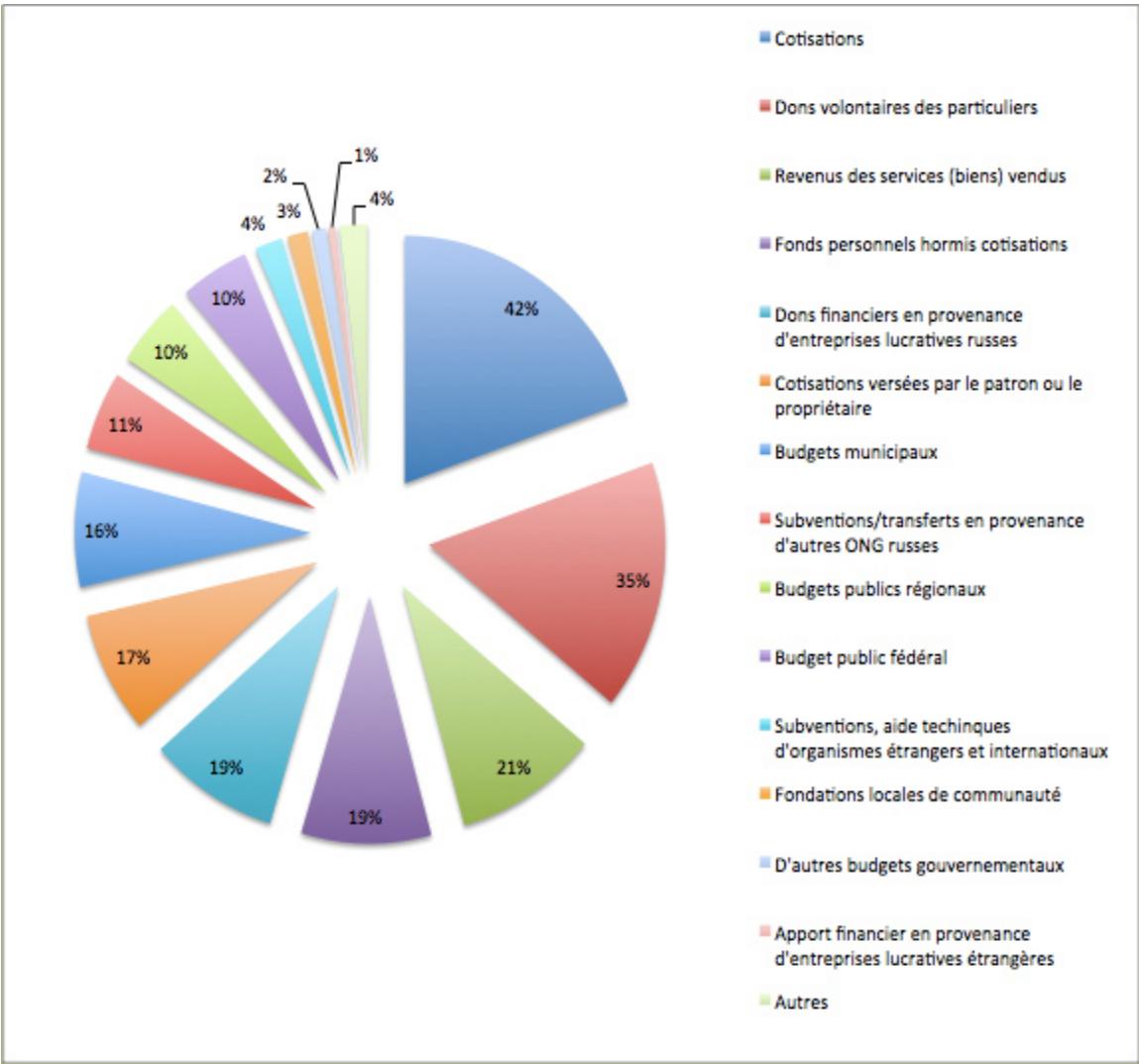
ceci est une situation classique d'asymétrie d'information. Alors l'État régional doit rendre les informations plus accessibles à tous. Sinon ceci peut résulter en ce que le soutien ne va parvenir qu'à un cercle limité de ONLUP qui travaillent étroitement avec l'administration régionale. Ceci peut s'avérer inefficace tant que souvent ce sont les ONLUP rurales, éloignées du centre administratif qui ont besoin de soutien, mais qui n'ont souvent pas de contacts nécessaires avec les administrations locales. Dans ce cas, les ONLUP percevant le financement public régional peuvent se prendre le rôle des centres de croissance pour autres ONLUP sur le modèle fédéral où elles vont user de leur contacts avec l'administration régionale pour faciliter la croissance des ONLUP qui ne les ont pas. De point de vue académique, c'est une façon de transformer leur capital social clos dans un capital social ouvert comme défini par Robert D. Putnam [Putnam 2000]. Pour faire cela l'argent régional doit aussi être utilisé sous forme « payer pour réformer » où les motivations nécessaires vont être intégrées dans le mécanisme même d'octroi de subventions.

### **Des sources du financement du secteur**

Selon une étude menée par l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Economiques de Moscou en 2012 l'État et les municipalités jouent un rôle important dans le financement du secteur non lucratif (38% de ONL touchaient à ce type de financement, cf. Tableau 13). L'État finance le secteur notamment sous forme d'un contrat public ou d'une subvention. Les subventions peuvent être octroyées sur des bases compétitives ou peuvent être ciblées. Dans ce dernier cas l'administration a plus de souplesse dans le choix de ses destinataires, mais à la fois le processus d'octroi devient moins visible et transparent ce qui peut limiter la légitimité de telles subventions aux yeux du grand public. Ceci n'est peut-être pas le cas des

subventions susmentionnées octroyées sur les ordres du Président de la Fédération de Russie, parce qu'elles profitent de la légitimité du signataire aux yeux du peuple.

Tableau 13. Sources de financement d’organismes à but non-lucratifs en Russie



Source : EHESE 2012

Mais l'État n'est pas seul à financer le secteur. Le secteur continue à profiter de l'argent étranger (4% d'ONL touchent toujours aux financements étrangers). Les plus grandes sources sont les cotisations des membres (42% d'ONL), des dons volontaires des particuliers (35%), et les revenus des services et biens vendus (21%). Compte tenu de l'histoire du secteur c'est plutôt bon signe, parce que les gens commencent à comprendre le rôle du secteur dans la sphère sociale et les ONL même commencent à explorer les possibilités pour lever des fonds en rendant des services payants.

Par contre, les études mesurant l'efficacité du financement du secteur non lucratif en Russie sont fragmentées et plutôt incomplètes. Ceci en large partie est dû à la qualité des bases de données disponibles. Par exemple, quand on regarde ce dernier tableau on comprend les limites sur l'interprétation des données. Ce ne sont pas les données collectées par une agence publique, donc l'échantillon est plus limité. Ces données datent de 2012 et sont jugées représentatives, mais il ne comportait que 1005 ONL dans 33 régions (sur 83 régions). La méthodologie de compte des ONLUP utilisée par Rosstat est telle qu'elle prend un échantillon d'organismes déjà assez grands (en termes de nombre d'employés et de revenus), mais aussi un calcul double est possible.

Pour l'instant en Russie il n'y a pas d'une forme universelle d'un rapport d'activité soumis au gouvernement qui serait utilisée par toute organisation non lucrative, association ou fondation, comme c'est le cas aux États-Unis, par exemple. Alors pour un peu éclaircir et mieux comprendre l'efficacité de financement public aux organismes non lucratifs, une étude a été menée [Efremov 2014 b] qui a utilisé les données soumises par les ONLUP touchant aux subventions du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie dans les années 2011-2012.



L'idée de ce concours organisé par le Ministère du développement économique, qui s'effectue sur des bases purement compétitives avec un comité de jury comprenant les experts du secteur public, non-gouvernemental, et de l'académie, est de financer l'apparition d'un réseau de ONLUP -phares d'un niveau fédéral, parfois régional, qui seraient les chefs de file d'expertise et de soutien aux autres ONLUP. Ces ONLUP phares doivent aider aux autres ONLUP de mener leurs activités, de cumuler et répandre les meilleures pratiques de fonctionnement de ONLUP, leur fournir service dans la quête aux volontaires. Il est défendu d'utiliser cet argent public pour soutenir d'autres ONLUP financièrement ou d'utiliser l'argent pour prêter des services en direct aux usagers. Les ONLUP percevant ce financement travaillent soit selon une sphère sociale (réhabilitation des handicapés, services aux familles nombreuses, prévention de l'orphelinage social, propagande d'un mode de vie sain, etc.), soit selon leur territoire de présence, soit selon un mécanisme de fonctionnement de ONLUP dans lequel elles sont experts (fund-raising, utilisation de mécanismes de fondations locales de communauté et autres). Alors l'idée est d'avoir tout un réseau d'expertise proposé aux ONLUP à travers une centaine de centres clefs dispersés dans le pays entier. Le Ministère chaque année finance un concours à la hauteur d'environ 260 mln de rouble (soit à peu près 3,71 mln Euro pour un taux de change de 70/1), ce qui permet de financer environ 45 centres chaque année pour une période de 2 ans.

Les travaux de Andreoni, Simmons, Steinberg et d'autres chercheurs [Andreoni 2004, Andreoni et al. 2003, Simmons et al. 2004, Steinberg 1985] parlent d'un phénomène qui s'appelle « crowding-out » (supplantation) de ressources privées par des ressources publiques. Le financement public peut être nocif aux organismes non lucratifs dès qu'il les rend dépendants. L'idée de la théorie de crowding-out repose sur le fait que les organismes non lucratifs ne maximisent pas le profit. Ayant trouvé une source de financement suffisante elles cessent à chercher le financement ailleurs. Si la source initiale du financement public

est épuisé, ceci leur rend moins stables et ils peuvent même cesser leurs activités. Ceci veut dire, si le financement finit l'année suivante, un programme ou toute une organisation peut fermer, parce qu'elle n'a pas su attendre un niveau de maturité et d'indépendance financière de l'État pour mener à bien son travail dépourvu du financement public. La question de crowding-out est d'autant plus important qu'avec un changement des priorités politiques ou avec une crise économique et les coupures budgétaires le financement public peut réellement cesser.

L'étude susmentionnée a utilisé les rapports présentés au Ministère du développement économique par les organisations bénéficiaires de subventions dans les années 2011-2012 pour mieux comprendre l'efficacité de dépenses de fonds en vue de objectifs définis par l'État. Faute de données de panel en utilisant une simple analyse de corrélations, il a été démontré qu'il n'y a plutôt pas d'effet de crowding-out pour l'instant. Aussi l'étude a démontré que les organisations qui ont cofinancé leurs programmes de fonds privés en provenance des particuliers, des organismes étranger et internationaux, ou d'autres organismes à but non lucratif, comme fondations, ont été plus efficaces. Le plus de financement les ONLUP percevaient de ces ressources, meilleurs résultats elles atteignaient. Par contre, ce n'est pas pareil pour le co-financement perçu des administrations régionales ou locales, du business ou d'autres sources. Ceci est logique dans le sens où les ONLUP qui reçoivent un financement de fondations ou de particuliers, alors d'une poche privée ou d'une poche où le budget est souvent assez modeste, sont plus efficaces à priori et le financement perçu de ses ressources en fait preuve. Tandis que des fondations internationales et étrangères déjà pour donner de l'argent imposent des règles strictes, donc il y a une sélection forte des meilleurs ONL déjà au début du concours.

Cette retrouvaille mineure d'apparence donne voie à une ligne de raisonnement importante. Les organismes non lucratifs en Russie sont à priori peu fiés par la population.

Le fait que justement 2% de population russe s'est jamais adressé à quelconque organisme non lucratif pour s'engager dans des activités volontaires en est preuve. En même temps plus de 70% de russes ont été donataires à titre privé ne faisant jamais recours aux organismes non lucratifs. Ceci peut être un lourd héritage historique dû au fait que l'idée du secteur volontaire a été compromis avant. Aussi ceci peut être dû au fait que beaucoup d'organismes non-lucratif préfèrent toujours cacher leur rapports d'activité. Par exemple, 61% d'ONL ne publient pas de rapports, l'une des raisons est qu'elles n'ont pas besoin de publicité excessive, un autre est qu'elles craignent l'attention excessive des autorités à leurs activités et les abus possibles avec des contrôles excessifs. Quoi qu'il en soit le secteur souffre d'un manque de visibilité et de confiance, passe souvent inaperçu, incompris, inconnu. Alors ces peu d'organismes qui parviennent à lever des fonds auprès des particuliers, ont déjà su franchir cette barrière d'incompréhension et d'isolation. Ils peuvent servir de modèle pour d'autres ONL pour augmenter leur visibilité et leur efficacité.

La question du levé de fonds privés est d'autant plus importante que le gouvernement fédéral vient de signer en Juin 2016 une nouvelle feuille de route sur « Le soutien d'accès des organisations non gouvernementales à la prestation de services dans la sphère sociale ». Le plan prévoit une inclusion de plus en plus croissante des ONG dans la sphère publique, notamment pour prêter des services dans la santé, la formation, la culture, la protection publique. Une idée assez évolutionniste au début peut être compromise forte, si elle se heurte au phénomène d'incompréhension par le public du rôle des ONG et des ONLUP notamment ou pire encore de méfiance à l'égard des ONG. Ceci peut compromettre non seulement l'image de l'État, mais aussi l'image du secteur ONG même. Van Slyke et autres chercheurs [Van Slyke et al 2004] ont expliqué un tel problème de faux jugements dans le cas d'utilisation de vouchers dans la sphère sociale où l'utilisateur doit choisir entre un prestataire public et privé pour avoir un service. Cet usager a ses propres impressions et attentes de

chacun des acteurs prêtant les services. En Russie ce n'est que 37% de population qui fait confiance aux ONG quelconques [Koupreïtchenko 2013]. À la fois le taux de mécontentement avec la qualité des services sociaux rendus par l'État ainsi que les attentes vis-à-vis les obligations de l'État à rendre ces services sont toujours très hauts. Cette combinaison complexe peut aggraver les résultats d'une réforme où on attend que le privé délivre des services initialement rendus par l'État. Que ce soit un prestataire public ou privé, dans le cas échéant la population va inculper les deux si elle n'est pas contente, mais surtout l'État qui aura lancé la réforme.

## ***PARTIE II. DÉMARCHE EMPIRIQUE : QUI, COMMENT ET POURQUOI***

Parmi les organisations à but non lucratif (ci-après dénommées – ONL) les organisations qui délivrent les services sociaux jouent un rôle d'importance. Il s'agit surtout des ONL qui délivrent des services dans la santé, l'éducation, la culture, le sport, les services aux usagers, tels qu'aux personnes âgées, handicapés, orphelins, familles nombreuses et autres groupes sociaux potentiellement vulnérables.

En 2010 la loi russe connaît l'apparition d'un nouveau terme, celui d'une ONL à but social («d'utilité publique», ci-après dénommée – ONLUP). ONLUP désignent ces ONL qui œuvrent pour résoudre des problèmes sociaux et développer les institutions de la société civile. En outre, tel que régi par la loi les ONLUP ne font pas d'activité politique. Compte tenu du développement du secteur ONLUP les problèmes de son fonctionnement prennent une place de plus en plus marquante dans la problématique de l'évolution de la sphère sociale. L'État s'engage à lui prêter le soutien en différentes formes, compris sous une forme financière.

Ce soutien s'effectue soit directement soit par un transfert budgétaire (quand l'État fédéral soutient l'État régional pour que ce dernier puisse soutenir les ONLUP). Depuis 2011 la taille de ce soutien augmentait chaque année, mais en 2016 le programme fut déjà interrompu, ceci non seulement à cause des facteurs non politiques.

**En cette perspective, une série de questions pratiques s'impose : si l'État doit continuer à soutenir les ONLUP, quelles sont les raisons politiques et économiques de soutien aux ONLUP, quels instruments de soutien sont les plus adéquats, quelle doit être le rôle de l'État fédéral et des États régionaux ; si les États régionaux sont prêts à soutenir les ONLUP, quels sont les facteurs économiques et politiques du niveau régional de soutien aux ONLUP, comment le soutien public influence le potentiel d'attirer des financements privés, est-ce que le soutien public est efficace, est-ce que la soi-disant non-participation des ONLUP dans la politique est réelle et justifiée ?**

Durant les dernières décennies, la science politique et économique a révélé toute une gamme de facteurs de l'efficacité du soutien aux ONLUP. Hors la Russie il y a des théories et des écoles rivales concernant ces sujets. Par contre, jamais personne n'a testé ces théories de soutien public aux ONG sur les données empiriques russes.

Pour mieux gérer les programmes publics de soutien aux ONLUP et ONL dans un cadre plus général, pour optimiser les dépenses budgétaires nous restons ouverts pour nous enrichir de l'expérience internationale, prenons en compte les spécificités du pays et testons les théories étrangères. C'est ceci qui justifie l'actualité du sujet en Russie. Ce chapitre est dédié à l'analyse empirique du sujet.

## **Chapitre 1. Soutien aux organisations à but non lucratif et social au niveau régional : une volonté presque unanime contre les faits...**

### **Evaluation de la volonté des autorités régionales à attirer des prestataires indépendants de services sociaux**

Le rationnel principal de soutien de l'État aux ONLUP a été montré dans les chapitres du Parti « Cadre théorique de la recherche ». *Comme cela était indiqué avant, le rôle des autorités régionales dans la mise en œuvre de la politique fédérale est particulièrement important dans les pays avec un grand territoire, qui incluent la Russie. En Russie, la plupart des ONLUP sont de petites organisations qui opèrent au niveau local.* Dans telles circonstances, le gouvernement fédéral ne peut pas entrer indépendamment en contact direct avec toutes les ONLUP existantes et, en tout cas, doit compter sur les autorités régionales ou municipales qui sont probablement mieux informés sur les activités des ONLUP locales. En conséquence, le soutien de nombreuses ONLUP devrait être effectué soit localement, soit non pas être mis en œuvre du tout. Dans une telle situation, il est important de définir le rôle du centre fédéral : devrait-il être un rôle secondaire d'un observateur passif ou un rôle d'un participant actif de la politique régionale de soutien d'ONLUP. Dans les pays étrangers la pratique de subventions dans la forme de transferts budgétaires est utilisée par l'autorité centrale précisément pour influencer l'autorité régionale et lui faire un participant actif et assistant dans la mise en œuvre de la politique fédérale. Autrement dit, un transfert budgétaire est une impulsion agissant sur le principe de « l'argent en échange de réformes ».

Selon les résultats des études précédentes de Berman, Man, Houbberman, Spillane, Mahone et d'autres, des autorités régionales peuvent réagir différemment aux objectifs définis au niveau fédéral. Des préjugés sont possibles, aussi bien que les mesures de l'intérêt différentes parmi des autorités régionales, l'absence totale de l'accord avec l'énoncé des

objectifs et d'autres problèmes de la nature subjective. L'expérience des États-Unis et de la Chine montre que les programmes fédéraux du soutien des ONL peuvent être très inefficaces si les autorités au niveau régional ne partagent pas des objectifs énoncés par le gouvernement central. En outre, il est parlé de la perception subjective et d'évaluation des représentants du gouvernement régional, pas des conditions objectives de la volonté qui est discutées dans un autre chapitre.

**Ce chapitre tente d'évaluer la volonté subjective des régions russes à mettre en œuvre l'attraction des prestataires non publiques de services sociaux** au détriment des fonds budgétaires. Les questions clés liées à ce qui la volonté dépend de, comment peut-il encourager la volonté des gouvernements régionaux. Dans le même temps, bien sûr, non seulement l'autorité régional doit être prête, mais aussi l'autorité municipale. Cependant, la volonté du dernier ne peut être mesurée qu'en présence d'une base empirique représentante, alors la volonté de l'autorité municipale n'est pas le sujet de ce chapitre.

*L'analyse est basée sur le matériel des enquêtes de chefs d'autorités exécutifs régionaux, tenue par l'ONL autonome « Agence d'initiatives stratégiques visant à promouvoir de nouveaux projets » en 2012 au questionnaire élaboré par le Fond « Institut d'économie urbaine ».* Comme dans la plupart des études de ce genre, la base de questionnaire est relativement exigüe : 64 responsables gouvernementaux de 44 régions russes ont été interrogés. Néanmoins, parmi les participants de l'enquête il y avait des ministres régionaux, sous-ministres et les gouverneurs, les experts en collaboration avec les ONL. Des régions et départements régionaux qui ont participé à l'enquête semblent à montrer un intérêt plus grand à attirer des prestataires non publiques que ceux qui n'ont pas participé à l'enquête.



Comme résultat des études de volonté subjective des autorités régionales , indiqué ci-dessus, l'hypothèse suivante, n'étant pas des hypothèses alternatives, ont été émises et doivent être testées par rapport à une réalité russe :

***H1 : Les autorités régionales de la Fédération de Russie sont prêtes à attirer des prestataires indépendants de services sociaux au détriment des fonds budgétaires.***

***H2 : Les autorités régionales de la Fédération de Russie considèrent inutile l'attraction des prestataires indépendants, parce que l'État est en mesure de prêter des services de qualité supérieure.***

***H3 : Les autorités régionales de la Fédération de Russie n'attirent pas des prestataires indépendants, parce qu'ils sont opposés à l'innovation.***

***H4 : Les autorités régionales de la Fédération de Russie ne sont pas prêtes à engager les prestataires indépendants, parce qu'ils ne savent pas comment le faire.***

## Les première et seconde hypothèses

Pour confirmer la première hypothèse, essayons de prouver que les autorités considèrent les prestataires publics existants inefficaces dans la prestation de services sociaux.

Avant de procéder au test d'hypothèse, il convient de noter que les questionnaires ont été classés par secteur de l'autorité, qui emploie le participant (l'éducation, la santé, la culture, le sport, la politique sociale et la catégorie spéciale pour des « multidisciplinaires »), en tenant compte l'importance et l'utilité de questionnaires :

- *importantes* étaient des réponses avec la description de l'expérience d'attraction des prestataires indépendants dans l'industrie dans laquelle il opère l'autorité, présenté par le répondant (98% des questionnaires) ;

- une catégorie spéciale des répondants – « multidisciplinaires », qui comprenait les vice-gouverneurs, des experts des ministères du Développement économique, du ministère du Travail et du Développement social – a compris les répondants dont le travail présume une connaissance de chacun de ces secteurs sociaux. Leurs réponses ont toujours été considérées comme *utiles*.

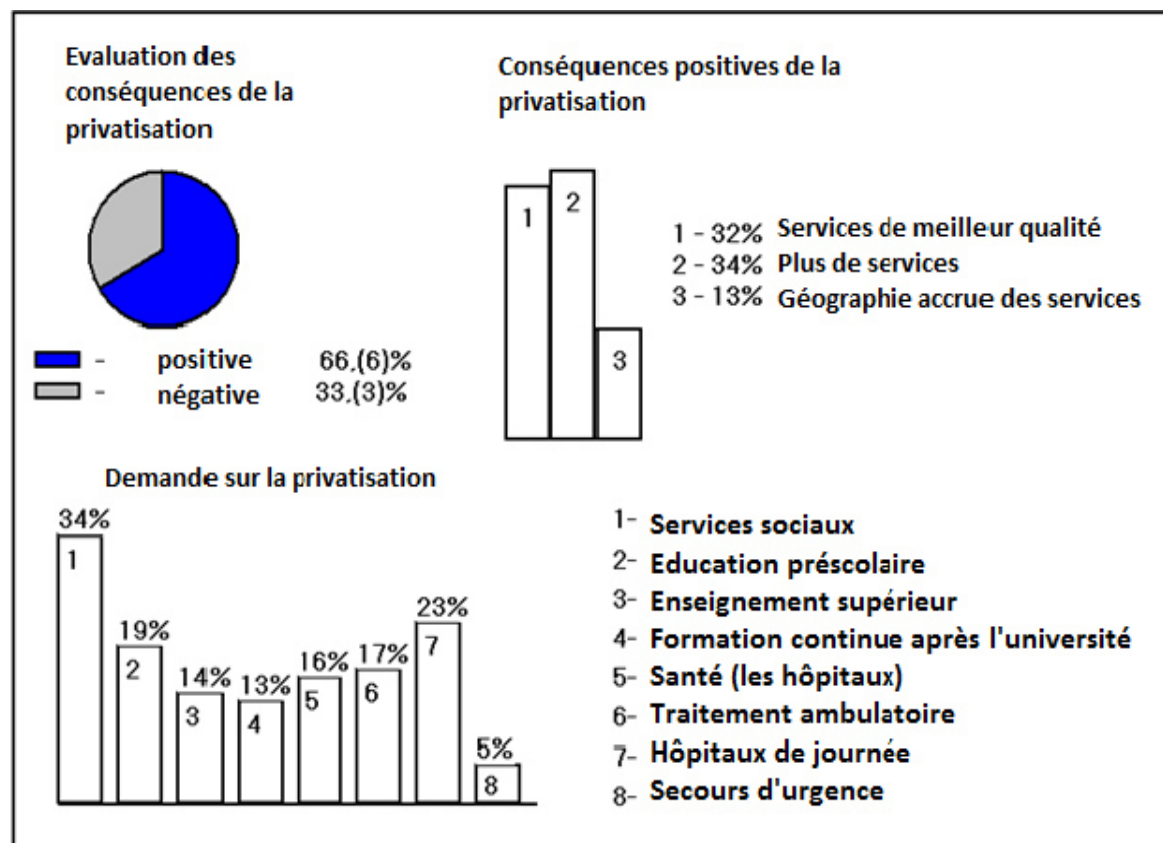
Les services décrits par les répondants ont été divisés en cinq secteurs – éducation, santé, culture et cinématographie, politique sociale, culture physique et sports (plus de détails sur les industries de questionnaires et les profils des répondants dans le tableau 4 en annexe), et 33 « sous-secteurs », conformément aux articles et paragraphes de la classification des dépenses budgétaires de l'alinéa 3 de l'article 21 du Code du budget de la Fédération de

Russie (Tableau 5 en annexe). Aussi, les mêmes répondants ont également été divisés en groupes : des « expérimentés », ceux qui ont attirés les prestataires non publiques, - 59% des répondants (23% seulement une fois) ; et « inexpérimentés », ceux qui n'ont pas attirés les prestataires non publiques, - 41% des répondants.

Des réponses des répondants « expérimentés » sur les effets positifs de la privatisation sont sur la figure 5. L'histogramme de secteurs où la privatisation est la plus populaire est présenté.

Image 5

Perception des effets positifs de la privatisation, l'histogramme de la demande sur la privatisation par des secteurs sociaux



Il n'est pas toujours que la privatisation est demandée par la puissance régionale et ne rencontre pas des obstacles. 18% des répondants notent le défaut des prestataires privés de se conformer aux obligations contractuelles concernant le calendrier et la qualité des services, y compris en raison de l'insolvabilité, de la négligence ou de l'insuffisance de la base matérielle et technique (32% des répondants affirment le contraire) ; 5% - la présentation tardive des rapports ; 7% - la nécessité de coûts des ressources importantes de l'organisation non-publique (location des locaux, et des moyens matériels et techniques, le paiement de rémunération des spécialistes et de personnel de gestion). Il a été noté le problème de la « solvabilité faible de la population de la région » qui ne permet pas « de risquer une augmentation possible du coût des services » lors de leur transmission aux mains privées. Les obstacles suivants ont été mentionnés une fois chaque : « la réticence » des prestataires non publiques à prêter des services sociaux au détriment des fonds budgétaires ; le manque d'expérience parmi ces prestataires ; le nombre insuffisant de prestataires ; le refus de la population à utiliser les services de prestataires non publiques. Le dernier contredit l'opinion de 64% de la population qui croient que les organismes à but non lucratif devraient participer dans la résolution de problèmes sociaux ensemble avec les autorités publiques [Spravitsya li ... 2011, p. 35]. Il est possible qu'il y ait un problème de méfiance du pouvoir régional aux prestataires non-public.

Un bon nombre des effets négatifs ont été mentionnés une fois, donc il n'est pas possible de considérer des phénomènes négatifs comme des phénomènes de masse, mais ils vous permettent d'identifier les problèmes potentiels de privatisation.

La question des effets positifs et négatifs de l'expérience de privatisation des répondants « sans expérience » a été omis, mais les réponses à la question du rationnel de privatisation à l'avenir ont été analysée, à laquelle tous ont répondu. De tous les répondants, ils considèrent qu'il serait rationnel d'accroître le rôle des prestataires non publiques (non-

municipales) dans la prestation de services sociaux publiques (municipales) dans la région - 78%, en Russie en général - 75%.

Une telle haute estimation peut refléter les résultats positifs des régions « pilotes » et l'existence de nécessité de changer le statu quo des répondants sans expérience. Seulement 8% des répondants croient que la privatisation est inopportune et craignent l'augmentation de coût des services, y compris en raison de longue délai de récupération (autrement dit, ils croient que l'État va mieux faire face à un prestataire privé).

Pourtant, il y a d'autres préoccupations. La présence de problème de réglementation des activités de prestataires privés après la dénationalisation est suggérée par des réponses à près de 14% des régions. Ceci et l'observation précédente ne permettent pas de rejeter l'hypothèse H2, selon laquelle les autorités estiment que les prestataires publics sont capable de prêter des services de qualité supérieure.

En outre, les répondants « avec expérience » notent que l'autorité publique « ne dispose pas des ressources nécessaires pour surveiller l'efficacité d'utilisation des subventions publiques » (sans précision du type de ressource), - 8%, « un budget insuffisant est alloué à attirer les prestataires non publiques » - 12%. Le dernier problème est mentionné plus souvent par les répondants avec plus d'expérience. Le risque de corruption n'est marqué qu'une seule fois.

Les répondants avec expérience parlent aussi de « l'absence de normes financières économiquement raisonnable pour les services sociaux prêté par les prestataires à but non lucratif » (répondants sans expérience disent que « la méthode de calcul des normes quantitatives dans le domaine de services sociaux est mal examinée » pour assurer le contrat transparent avec les prestataires privés).

La première hypothèse est confirmée par les réponses des trois quarts des répondants qui considèrent la privatisation opportune. Toutefois, étant donné que presque toutes ces conséquences négatives mentionnées de la privatisation étaient également liées à la réticence des prestataires privés, il est nécessaire de continuer à tester d'autres hypothèses.

### **La troisième hypothèse**

Pour tester l'hypothèse H3 il est nécessaire de trouver des preuves de conservatisme (attitude négative vers l'innovation) de représentants des autorités régionales.

Une analyse simple de corrélation a montré que dans tous les secteurs le nombre d'avis positifs sur la privatisation est positivement lié à la quantité d'attractions de prestataires non publiques, et le nombre d'avis négatifs sur la privatisation est négativement lié à la quantité d'attractions. La même observation est impliquée sur le secteur de la politique sociale – le secteur le plus représenté par le nombre de réponses, qui inclut en général la sécurité sociale et les services sociaux. Corrélations pour ce secteur sont significatives au niveau de 1%. Les résultats sont présentés dans le tableau 14.

Tableau 14

**Les corrélations de Pearson avec leur test entre le nombre d'engagements des prestataires indépendants et la somme d'évaluations positives et négatives de privatisation**

La somme d'évaluations des effets de la privatisation :	<b>Positives</b>	<b>Négatives</b>
La somme d'engagements dans le secteur :		
<i>Education</i>	,201	-,330
<i>Culture</i>	,295	-,012
<i>Santé</i>	,503	-,118
<i>Politique social</i>	,529**	-,190**
<i>Sport</i>	,194	-,335
<p>*. La corrélation est significative au niveau de 0.05 (2-côtés).</p> <p>**. La corrélation est significative au niveau de 0.01 (2-côtés).</p>		



Il est possible de supposer l'existence de la causalité qui suit : les évaluations négatives de la privatisation caractérisent les répondants conservateurs qui n'ont jamais attiré des prestataires privés, et, par conséquence, le montant des attractions dans la période actuelle reste également faible. Le refus de travailler avec les prestataires non-public est particulièrement bien vu parmi les répondants « sans expérience », près de la moitié (46%) desquels croient que la participation des prestataires non-publics est inopportune. Pour donner un exemple de conservatisme on peut regarder la réponse d'un participant, notant qu'en raison d'attraction des prestataires non-publics « des institutions publiques existantes peuvent souffrir ». Toutefois, l'hypothèse de la causalité pourrait être mieux testée seulement sous la condition d'existence des données de panel sur le nombre d'attractions et des évaluations de privatisation.

Le conservatisme des autorités est également découvert par les preuves montrant que parmi les répondants « avec expérience » il existe la corrélation entre les sous-secteurs dans lesquels les répondants trouvent justifié la sélection des prestataires non-publics, et dans lesquels il y a déjà une telle expérience. La méthode d'analyse de corrélation linéaire révéla les sous-secteurs, où la dépendance était la plus forte (importance – pas moins de 5%) :

–0,5 – services sociaux de population (services aux handicapés, les personnes âgées, les orphelins, les familles à risque, les anciens combattants, les personnes ayant des problèmes de développement) ;

–0,45 – la formation, le recyclage et le perfectionnement professionnel (y compris l'informatique sur le marché du travail, l'organisation de salons de l'emploi, des emplois pour la formation, des séances d'orientation professionnelle, de promouvoir l'auto-emploi, l'adaptation sociale et le soutien psychologique pour les chômeurs) ;

– 0,42 – aide à la santé et le fitness ;

– 0,4 – culture et le cinéma ;

- 0,34 – la sécurité sociale de la population ;
- 0,3 – soins hospitaliers ;
- 0,28 – soins ambulatoires.

Voici les coefficients de corrélation entre les secteurs (niveau de signification - 5%) :

- éducation – 0,35 ;
- culture – 0,34 ;
- politique sociale – 0,32 ;
- santé – 0,21.

Autrement dit, dans la plupart des cas, les autorités ne considèrent la privatisation possible que dans les secteurs où elle a déjà passé ou est en train de se passer.

Pour évaluer la volonté subjective il est important de regarder la question des obstacles à l'attraction des prestataires non étatiques.

Le tableau ci-dessous présente des obstacles pour les répondants « avec expérience » et les répondants « sans expérience » (voir Tableau 15).

Tableau 15

**Des obstacles estimés par les répondants « avec expérience » et les répondants « sans expérience » , %**

	<b>Juridique</b>	<b>Economique</b>	<b>L'expérience, la culture</b>	<b>Reticence</b>
Avec expérience	42	27	27	15
Sans expérience	42	45	24	26

Les obstacles juridiques sont aussi importants pour les deux groupes.

Les répondants ont noté un « déficit de la réglementation juridique », l'absence de réglementation spécifique pour attirer les prestataires privés (non-publics) à prêter des services sociaux. Dans le secteur de santé problème suivants sont souligné séparément : le problème de licence (long processus d'obtention de licences), le processus non-résolu de la prestation de services en cas de refus de prestataire non-publique, la nécessité de changements dans la loi fédérale 326 » Sur l'assurance médicale obligatoire ».

Dans le secteur d'éducation était mis en évidence le problème de normes communes et la complexité de leur match. Cinq répondants ont indiqué des problèmes liés avec la Loi fédérale 94 de PPL (l'enquête a été menée en 2012, lorsque la loi fédérale 44 n'a pas encore

entré en vigueur), avec son orientation excessive sur le prix plutôt que la qualité. Les obstacles juridiques sont l'obstacle majeur à la volonté.

Une baisse significative de l'importance des obstacles économiques pour les répondants « avec expérience » montre que les répondants « sans expérience » ont tendance à exagérer les difficultés. Par conséquent, le biais peut être surmonté comme plus de l'expérience est acquis. Ceci est prouvé indirectement par des allégations de certains répondants « sans expérience » que, à leur avis, les prestataires non-publics eux-mêmes ne veulent pas prêter des services sociaux. Ceci est en contraste, par exemple, avec les données que 90% des représentants des ONL trouvent appropriée l'augmentation du rôle des ONG dans la santé, l'éducation, la culture et d'autres secteurs sociaux ainsi que l'État [Spravitsya li ... 2011, p. 35].

L'absence d'une culture pour attirer les prestataires privés est également essentielle pour les répondants « avec expérience », et pour les répondants « sans expérience ». Toutefois, la moitié de ceux qui ont noté les obstacles culturels, ont visé à l'absence d'information sur les exemples réussis d'attraction.

Ainsi, l'hypothèse que les autorités ne sont pas prêtes à attirer des prestataires privés en raison de la réticence à innover, n'est pas rejetée.

### **La quatrième hypothèse**

Pour confirmer l'hypothèse H4 il est nécessaire de trouver des preuves que les régions, en principe, reconnaissent les avantages de la privatisation, mais n'ont pas de la vision claire des approches pratiques pour leur mise en œuvre.

Une analyse du contenu des réponses à la question sur les effets positifs d'attraction a fait possible de distinguer quatre compréhensions basiques de la région des formes de privatisation et du rôle des prestataires non étatiques (voir Tableau 16). Ce sont les rôles de :

1) tampon (prestataires non publiques sont impliqués dans la prestation de services et aident d'améliorer leur qualité, mais le prestataire principal est l'État) ;

2) assistant (prestataires non publiques aident à mettre en œuvre des tâches de l'État);

3) concurrent (prestataires non publiques rivalisent avec l'État) ;

4) prestataire unique (prestataires non publiques sont les seules organisations qui prêtent certains services sociaux).

*Tableau 16*

### **Classification des effets positifs par ces rôles**

<b>Rôle</b>	<b>Avantage</b>	<b>Les répondants « avec expérience », %</b>
Tampon	Élimination des défauts dans la prestation de services	8
	Amélioration des mécanismes de contrôle de la qualité des services	3
	Information des citoyens sur l'existence de services	3
	Réduction des tensions sociales (externalités positives), augmentation de satisfaction avec la qualité par la population	8

Assistant	Les nouvelles formes de prestation de services par des ONL	8
	Couverture de plusieurs zones (l'expansion de spectre géographique de service et des groupes cible couverts)	13
	La répartition des responsabilités dans la prestation de services, l'expansion du marché et des moyens pour prêter les mêmes services	18
	Accessibilité	8
	Expansion de la sélection de service	3
Concurrent	Concurrence	2
	La flexibilité de système de prestation des services et le droit de choisir un prestataire	13
Prestataire Unique	Économies budgétaires, le coût-efficacité	8
	Meilleure qualité et les conditions garanties par le prestataire non-public	32

Le premier et le quatrième rôle - sont les cas extrêmes où la prestation de services est effectuée par soit l'État, soit le prestataire non-public.

Le second rôle d'assistant est le moins défini, car il n'y a pas de division claire des responsabilités entre les prestataires publics et privés, mais il a obtenu la plupart des réponses des répondants (80-90% selon la classification). Les réponses de participants de ce groupe démontrent une compréhension des tâches qui devraient être résolues par la privatisation, mais pas de l'ordre de son application. « L'expansion de la sélection des services et de ces accessibilité », « la répartition des responsabilités » ne comporte aucune information significative concernant quel rôle spécifique devrait être accordée aux prestataires non publiques, et lequel – à l'État.

L'analyse suivante de réponses a montré que la plupart des régions, en dépit de la volonté et la possession de l'expérience, n'utilisent pas des nouveaux outils. Près de la moitié des mesures spéciales qui ont été utilisés par les répondants « avec expérience » (22%) sont des subventions régulières. Seulement deux répondants ont mentionné les subventions régulières, ne mentionnant pas dans le cadre de quels programmes ils sont distribués. Deux répondants ont mentionné la loi sur le soutien des ONL à vocation sociale. Une des régions soutien « spécialement » les ONL, qui, en gros, sont les participants de programme de garanties publiques, soit quels sont couverts par les conditions des accords tarifaires générales sur le paiement des services médicaux. Seulement quelques régions ont utilisé les possibilités (ou étaient bien informé sur eux) donné par la fédération (comme : des subventions opérationnelles aux ONLUP du Ministère du Développement Economique de Russie, le soutien du Ministère du Travail de Russie, le soutien du Ministère de la Santé de Russie). Il y a une impression que la mission de « privatisation » doit être résolue en perspective (peut-être, principalement au niveau législatif fédéral), parce que l'analyse n'avait pas trouvé d'innovations législatives au niveau des régions.

La commande publique, créée aux termes de la loi fédérale 94 et, dans la minorité des cas, de la loi fédérale 223, sont utilisé par 53% répondants « avec expérience », la commande publique hors du marché public – par 32% ; le voucher social et la subvention ciblé de consommateur – par 16%, d'autres mécanismes – 10%. La commande publique était utilisée dans 71% de cas d'expérience unique d'attraction. La dépendance entre les mécanismes concrets d'attraction et les obstacles de droit n'a pas était trouvé.

Quatrièmement, l'estimation de rationalité de privatisation (75% de répondants) est contradictoire en surimpression d'évaluation de professionnalisme des organisations non publiques par les répondants. (cf.Tabl. 17 et 18).

Tableau 17

**La distribution des réponses à la question : « Sont-elles prêtes les organisations non publiques (non-municipales) travaillant aujourd'hui à prêter des services publics (municipaux) dans le secteur social aux dépens de ressources budgétaires (sont-elles assez professionnelles) ? », répondu par les participants expérimenté, %**

	Prêtes	Ne pas prêtes	Difficile de répondre/ pas de réponse
Dans les villes de plus de 100 mille personnes de population	74	13	13
Dans les villes de moins de 100 mille personnes de population	39	27	34
A la campagne	21	47	32

Tableau 18

**La distribution des réponses à la question : « Sont-elles prêtes les organisations non publiques (non-municipales) travaillant aujourd'hui à prêter des services publics (municipaux) dans le secteur social aux dépens de ressources budgétaires (sont-elles assez professionnelles) ? », répondu par les participants inexpérimenté, %**

	Prêtes	Ne pas prêtes	Difficile de répondre/ pas de réponse
Dans les villes de plus de 100 mille personnes de population	23	15	62
Dans les villes de moins de 100 mille personnes de population	15	23	62
A la campagne	3	35	62



La conscience des répondants sur l'empressement professionnel des organisations non publiques est plus basse pour le groupe « sans expérience ». La plus petite est l'unité publique où ces organisations travaillent, la plus petite est la conscience du groupe expérimenté. Les plus grandes sont les municipalités, le plus souvent les répondants disent « prêts » dans les deux groupes. Les réponses de participants inexpérimentés ne sont pas assez représentantes. Seulement un répondant sur quatre dans les villes avec la population plus que 100 milles habitants a confirmé la bonne volonté des prestataires non-publics à prêter des services sociaux au niveau professionnel convenable. L'image est relativement mieux dans les régions expérimentées, où les trois quarts de répondants ont donné la réponse positive sur cette catégorie de questions. Concernant l'estimation des prestataires dans les villes avec la population de moins que 100 milles habitants, seulement 40% de répondants considèrent les prestataires locaux étant « prêts ». L'image prévu mais toutefois un peu pessimiste concerne l'estimation de bonne volonté de prestataires ruraux, où 35% de répondants expérimentés sont convaincu que les prestataires ne sont pas prêts, et seulement 3% pensent qu'ils sont prêts. Au même temps, les services de prestataires non-publics sont, le plus souvent, nécessaires dans la campagne, et un tiers de répondants partage cette opinion (affirmant la nécessité l'extension de la géographie de services).

Alors, 87% de représentants des pouvoirs fédéraux publics présume que les prestataires à but non lucratif doivent participer dans la résolution des problèmes sociaux [Spravitsya li... 2011, p. 35], 75% des dirigeants et spécialistes des autorités régionales considèrent la privatisation raisonnable, mais l'évaluation de la volonté professionnelle des prestataires est très basse où il y en a le plus de demande.

Une basse bonne volonté subjective des régions est aussi prouvée par l'évaluation de plans, qui concernent l'augmentation du rôle des organisations non publiques dans la prestation des services sociaux, des autorités régionales par les répondants des régions correspondants. Seulement la moitié de répondants savent ces plans (56%), 27% de répondants ont eu les difficultés à répondre à cette question, et 17% ont dit qu'il n'existe pas des plans comme ça.

Ce qui concerne les 75% de répondants, qui ont opiné pour la privatisation : ils n'ont pas appuyé cette opinion sur des évaluations plus élevées de la bonne volonté collective pour la privatisation et la bonne volonté professionnelle des prestataires des services. C'est-à-dire, le problème de la privatisation ne trouve pas d'une solution principale en contenu.

Toutes les preuves ci-dessus citée ne refusent pas la quatrième hypothèse, mais permettent de refuser la première hypothèse.

## **Réflexion sur la volonté subjective des régions de mettre en place des réformes de soutien aux organisations à but non lucratif et social**

Ce chapitre a regardé une estimation d'essai de la bonne volonté subjective (basée sur l'opinion de représentants et dirigeants de pouvoirs) des autorités régionales à attirer les prestataires indépendants de services sociaux au frais de ressources budgétaires. **La recherche a montré que les régions cherchent à changer le statu quo, mais les estimations par l'État de préparation du marché des prestataires non-publics ne sont pas suffisantes, ainsi que leurs propres possibilités à contrôler les prestataires non-publics.**

Malgré le fait que la plupart des autorités considèrent la privatisation raisonnable, la première hypothèse, disant que les autorités sont prêtes à attirer des prestataires indépendants de services sociaux, est rejetée. De facto, dans les nombreux régions les prestataires n'ont jamais été attirés, ce qui peut être expliqué par le conservatisme des répondants, la réticence des organisations privées, le manque d'informations sur les expériences réussies d'autres régions, les obstacles juridiques, le manque de compréhension de la forme dans laquelle une telle attraction doit être fait. Pour ces raisons, les deuxième, troisième et quatrième hypothèses ne sont pas rejetées.

Subjectivement, les autorités, choisissant des prestataires non-publics pour le rôle « d'assistant », montrent l'absence d'une vision claire des rôles finals pour les organisations non gouvernementales. En outre, selon des autorités, il y a des limites graves à travailler avec des prestataires non-publics : le caractère incomplet de la base législative, l'absence d'une

compréhension commune des problèmes, l'étude insuffisante sur les outils de soutien aux prestataires non-publics, « l'immaturité économique » des prestataires qui offrent des services sociaux.

En plus, l'évaluation subjective du professionnalisme des prestataires non-publics est très basse.

De nombreux répondants, n'ayant pas de la moindre idée sur les plans de ces régions par rapport à la dénationalisation, croient que ce processus est « opportun » et « justifié ». Cela signifie, en particulier, des efforts pour soutenir les ONLUP comme des prestataires de services sociaux peuvent être pris en charge au niveau régional, et les politiques de transferts budgétaires aux ONLUP peuvent être efficaces s'il y aura des efforts suffisants de soutien méthodologique et d'information au niveau fédéral. La volonté à attirer les prestataires indépendants à prêter des services sociaux est plus élevée dans les régions qui ont travaillé déjà avec les prestataires. De ce fait suite la conclusion pratique que le gouvernement fédéral devrait impliquer les régions au travail avec les ONLUP et promouvoir ce travail par les transferts budgétaires. Ce problème peut être résolu grâce au programme du gouvernement fédéral aux ONLUP comme des prestataires de services sociaux. La mise en œuvre du programme sera disponible sur le principe de « l'argent aux régions en échange de travail avec les ONLUP » et doit être accompagnée d'un soutien actif méthodique et d'information. Un tel programme est déjà mis en œuvre par le Ministère du développement économique de la Russie. Les données empiriques sur les résultats de ce programme seront la base de données pour le premier alinéa du chapitre.

**Le chapitre suivant tentera de comprendre comment le facteur de la volonté objective, exprimé dans le niveau régional de développement économique, politique et spatial, affecte l'efficacité du soutien public dans le cadre de transferts budgétaires aux**

**ONLUP.** Avec cela, il sera démontré quel soutien et dans quelles régions reçoivent effectivement les ONLUP. Les résultats, en particulier, permettront de juger si une volonté subjective basse, établie dans ce chapitre, peut être un facteur important de soutien public aux ONLUP à travers les transferts budgétaires.

## **De l'impact des facteurs du soutien public sur le résultat d'octroi de subventions aux sujets de la Fédération de Russie destinées à la mise en œuvre de programmes régionaux de soutien aux organisations à but non lucratif et social**

Le succès et le résultat de la politique fédérale de soutien aux ONLUP dans les régions russes dépend non seulement du facteur d'une bonne volonté sus-analysée des autorités régionales à attirer des prestataires indépendants, mais aussi des facteurs objectifs du développement économique. Cette supposition est faite sur la base des études menées par Pryor, James, Salamon, Matsunaga, Pevcin [Pryor 2012 ; James 1987 ; Salamon et al. 2000 ; Matsunaga et al. 2010 ; Pevcin 2011] et autres représentées dans le premier paragraphe de ce chapitre dans un contexte des facteurs de succès du soutien public aux ONLUP effectué sous forme d'une subvention indirecte (*pass-through grant*). A titre de supposition la combinaison des facteurs objectifs et du facteur de bonne volonté définit l'absence et la présence d'un soutien aux ONLUP au niveau régional.

**Pour le confort de notre future analyse les rapports existants entre l'État et les organisations non gouvernementales (y compris, non lucratives) vont être caractérisés en termes de « la demande » et de « l'offre ».**

Sous « la demande » nous sous-entendons la demande formée par les représentants du pouvoir régional sur l'attraction des prestataires indépendants. L'objet de la demande est l'aide et la participation des prestataires indépendants des services sociaux dans les activités des pouvoirs régionaux, dans la résolution de problèmes sociaux, dans la prestation des services aux usagers. Cette « demande » a été analysée précédemment. Dans ce paragraphe nous recherchons « l'offre », dont l'objet sont les possibilités que les autorités régionales créent (ou ne créent pas) pour les ONLUP (le soutien public des ONLUP). **Donc « l'offre » est caractérisée par les actes réels de l'État visant à soutenir les ONLUP. De cette**

**manière la juxtaposition des notions de « la demande » et de « l'offre » dans ce cas caractérise non pas une combinaison de certaines forces formant un équilibre dans le soutien public, mais est utilisée pour démontrer le lien d'un côté de la bonne volonté des pouvoirs régionaux à coopérer, à venir en aide, à attirer des organisations non gouvernementales et de l'autre – des actes réels destinés au soutien des ONLUP commis ou non par les pouvoirs publics.**

L'utilisation de ces notions dans un contexte pareil a ses précédents.

L'existence d'un soutien de la part des autorités a été appelée « l'offre » dans les études plus récentes de Ben-Ner, Pevcin [Ben-Ner et al. 1992 ; Pevcin 2011]. Pevcin [Pevcin 2011] a aussi utilisé son concept de « la demande » et de « l'offre » dans une étude empirique dans la variation de la taille du secteur non lucratif entre pays, en sous-entendant sous « l'offre » les possibilités créées par l'environnement qui comprend l'État, propices au développement du secteur. Gronbjerg et un groupe de chercheurs [Gronbjerg et al. 2011] employaient le terme « offre » pour désigner les ressources mises à la disposition au secteur non lucratif au niveau régional. « La demande » présentée par les autorités a aussi été étudiée et expliquée par les facteurs d'une défaillance de l'État, et d'une défaillance du marché [Young 1998].

Dans cette étude-ci en nous basant sur les concepts énumérés nous utilisons un terme synthétique modifié de « l'offre » sous-entendant les opportunités créées par les autorités régionales destinées aux ONLUP dans l'obtention d'un soutien public et l'estimation de la probabilité que ce soutien est effectivement mis en place. La nouveauté de cette partie de l'étude consiste principalement dans une méthode de calcul de « l'offre » du soutien public aux ONLUP et dans son approbation sur l'exemple des régions russes.

Dans ce paragraphe nous analysons également comment les facteurs du développement régional (économiques, politiques, territoriaux, démographiques) impactent le soutien public aux ONLUP dans les régions et quel pourcentage d'une variation entre les régions ils peuvent expliquer.



## **De la notion de « l'offre du soutien public » et son évaluation**

Au niveau régional les autorités peuvent organiser un soutien financier, immobilier, fiscal, consultatif, d'information et d'autres types de soutien.

Pour comprendre si un tel ou tel type de soutien est vraiment accordé en réalité ***nous introduisons la notion de « l'offre du soutien public aux ONLUP »***. De ce fait, nous introduisons les variables suivantes qui caractérisent « l'offre » :

- du soutien financier aux ONLUP (variable- « Sfin ») ;
- des avantages fiscaux aux ONLUP (« Stax ») ;
- du soutien immobilier aux ONLUP (« Simmob ») ;
- du soutien consultatif aux ONLUP (« Sconsul ») ;
- du soutien d'information aux ONLUP (« Sinfo ») ;
- des programmes d'encouragement des employés des ONLUP (« Sempl ») ;
- du soutien en forme de formation continue des employés des ONLUP (« Squal ») ;
- des programmes de soutien des donateurs et des bénévoles des ONLUP (« Sbénév ») ;
- du soutien des pouvoirs municipaux dans la mise en œuvre des programmes municipaux de soutien aux ONLUP (« Smun »).

Afin d'évaluer « l'offre » de chaque type de soutien aux ONLUP **nous avons besoin de trois types de données** :

s'il existe ou non dans une région (un sujet) de la Fédération de Russie la loi mentionnant un certain type de soutien aux ONLUP ;

si les représentants des autorités régionales exécutives (ci-après dénommées comme AER) sont d'accord ou non que cette loi est appliquée (que ce type de soutien est accordé en pratique) ;

si les représentants des ONLUP sont d'accord ou non que cette loi est appliquée (que ce type de soutien est accordé en pratique).

Il est important à noter que le premier des indicateurs est une caractéristique objective, tandis que le deuxième et le troisième des indicateurs sont basés sur les points de vue privés, sur les perceptions des représentants des AER et des ONLUP. En pratique, quelle que soit la loi, ces opinions peuvent diverger à cause de l'asymétrie d'information qui en vue d'une susmentionnée étude de Amagoh [Amagoh 2009] est un problème typique du soutien public aux ONLUP au niveau régional. De surcroît, la comparaison de ces deux derniers indicateurs peut démontrer un risque de divergence des perceptions et par conséquent des actions, ainsi qu'un caractère déclaratif d'un dispositif législatif.

En utilisant toutes les combinaisons possibles de ces trois types de données nous obtenons 8 différentes issues. Chacune des issues et leur interprétation courte sont présentées dans le Tableau 19.

Tableau 19

### Les combinaisons possibles des résultats des observations pour chaque type de soutien aux ONLUP et leur interprétation

N° N de	Issue	Interprétation/hypothèses
	Le dispositif législatif régional prévoit ce type de soutien	
A	Les représentants des ONLUP et des AER sont d'accord sur l'application de la loi (marqué d'une couleur verte sur les cartes ci-dessous)	Le soutien est réellement accordé
B	Seuls les représentants des AER sont d'accord sur l'application de la loi (marqué d'une couleur orange sur les cartes ci-dessous)	Vu que les ONLUP ne sont pas en accord avec les AER que le soutien est fourni ceci peut être expliqué par les suivants : Les ONLUP ne sont pas informées de l'existence du soutien (soit on observe un déficit d'informations soit le soutien est accordé à un cercle limité des bénéficiaires qui ne sont pas entrés dans notre échantillon) ; Quelqu'un des interviewés a fourni des informations imprécises sur l'application de la loi (ici et après la même hypothèse peut être présentée pour chaque issue où les perceptions des ONLUP et des AER divergent).
C	Seuls les représentants des ONLUP sont d'accord sur l'application de la loi (marqué d'une couleur jaune sur les cartes ci-dessous)	Hypothèse : il y a un isolement mutuel interdépartemental au sein des pouvoirs qui accomplissent des fonctions de soutien aux ONLUP. Il existe une nécessité de converger et d'échanger les informations entre les représentants de l'exécutif qui soutiennent les ONLUP sur leurs actions respectives, y compris afin d'optimiser les dépenses publiques.
D	Ni les ONLUP ni les AER ne sont d'accord que la loi est appliquée (marqué d'une couleur bleu claire sur les cartes ci-dessous)	Hypothèses : Toute expérience d'application de la loi est absente. Le dispositif procédural prévoyant le soutien est absent. Il y a une nécessité d'organiser un échange d'informations entre les sujets de la Fédération de Russie avec un rôle important du pouvoir fédéral dans l'organisation d'une pareille communication
2	Le dispositif législatif régional ne prévoit pas ce type de soutien (marqué d'une couleur rouge sur les cartes ci-dessous)	

N° N de	Issue	Interprétation/hypothèses
A	Les représentants des ONLUP et des AER sont d'accord sur l'application de la loi (marqué d'une couleur rouge sur les cartes ci-dessous)	Hypothèses : le soutien est accordé à un cercle limité des organisations (à priori d'une façon ciblée), soit le soutien est organisé dans le cadre d'autres programmes publics étatiques (y compris ceux non liés aux ONL directement, comme les programmes de soutien aux petites et moyennes entreprises) ; le soutien n'est pas formel.
B	Seuls les représentants des AER sont d'accord sur l'application de la loi (marqué d'une couleur rouge sur les cartes ci-dessous)	Hypothèses : le soutien est accordé à travers des mécanismes informels ; soit le soutien est organisé dans le cadre d'autres programmes publics étatiques dont les ONLUP ne sont pas au courant.
C	Seuls les représentants des ONLUP sont d'accord sur l'application de la loi (marqué d'une couleur rouge sur les cartes ci-dessous)	Hypothèses : le soutien est accordé d'une façon ciblée à un cercle limité des organisations ; à cause de l'isolement interdépartemental les AER ne sont pas au courant des certaines possibilités.
D	Ni les ONLUP ni les AER ne sont d'accord que la loi est appliquée (marqué d'une couleur rouge sur les cartes ci-dessous)	Le soutien n'est pas accordé.

Ensuite chaque issue est codée d'une façon à former une variable synthétique : « l'offre (le niveau, la probabilité de l'exécution réelle) d'un type de soutien donné » (cf. Tabl. 20).

*Tableau 20*

**La procédure du codage de différentes issues pour former une variable**

Issues	1A	1B	1C	1D	2A	2B	2C	2D
Variable								
« L'offre » (le niveau, la probabilité de l'application réelle) d'un type de soutien donné	8	6	7	5	4	2	3	1

**Cette variable évalue « la réalité » de chaque type de soutien aux ONLUP** et elle est ordinale. « 1 » - désigne la probabilité la plus basse que ce type de soutien est accordé parce que la loi n'existe pas et les ONLUP et les AER ne sont pas d'accord que le soutien est accordé. « 8 » - désigne la plus haute probabilité que ce type de soutien est accordé, parce que la loi existe et les ONLUP et les AER sont d'accord que le soutien est accordé. Respectivement, toute valeur qui se trouve entre « 1 » et « 8 » caractérise une croissance de la probabilité que le soutien est accordé. Afin de coder les valeurs nous avons utilisé un algorithme suivant :

toute issue où une loi existe est classée plus haute par rapport à toute issue où une loi n'existe pas ;

toute issue où soit les AER ou les ONLUP nient le soutien sont classée plus haute qu'une issue où les deux nient le soutien ;

toute issue où les convictions des ONLUP et des AER divergent la réponse donnée par les ONLUP est considérée comme une caractéristique plus précise d'une réelle situation.

Ce dernier signifie que l'issue où une ONLUP dit que le soutien est accordé et l'AER le nie reçoit un placement plus haut que l'issue où l'AER dit que le soutien est accordé et les ONLUP le nient. Cette logique est justifiée vue les résultats des études susmentionnées de Huberman, Majone et autres qui ont démontré que si le pouvoir régional n'est pas d'accord avec une politique fédérale, il peut la saboter ou s'adapter.

Aussi cette approche au codage est justifiée par le fait que dans cette analyse le pouvoir a été représenté souvent par un seul organe, département (ministère régional) responsable de l'application du programme qui doit normalement, *ceteris paribus*, représenter un avis uni et commun. Par contre, il peut y avoir beaucoup de bénéficiaires potentiels parmi les ONL et leurs expériences précédentes sur l'obtention de soutien et opinions peuvent bien diverger. C'est pour cela que pour pouvoir utiliser l'algorithme sus-proposé il faut respecter une condition supplémentaire. Pour que le résultat du codage corresponde au maximum à « une offre » réelle, plusieurs représentants des ONL ont été interviewés. Dans ce cas l'opinion d'un moitié plus 1 représentant peut être considérée comme digne de foi. En fonction du choix d'un chercheur il peut imposer un seuil plus élevé « de l'authenticité » (par exemple, 2/3, 3/4 ou « 100% moins 1 opinion ») des opinions des ONLUP. Aussi plus grand est l'échantillon et plus élevé est « le seuil de l'authenticité », plus authentique devient l'opinion exprimée par la majorité des personnes sondées.

*Dans cette étude-ci nous avons eu un seul interrogé représentant du pouvoir dans chaque région et en moyenne 19 représentants des ONLUP.* L'opinion d'une majorité absolue d'ONLUP dans un sujet donné a été considérée comme une caractéristique intégrale de l'opinion du secteur ONLUP dans la région.

### **Les facteurs, les hypothèses, la base de données**

La variable de « l'offre » ( $S_{(indice)}$ ) sert d'une mesure de résultat des programmes publics de soutien aux ONLUP effectués sous formes d'une subvention indirecte (pass-through grant). Cette variable est utilisée pour rechercher dans l'impact produit par les indicateurs du développement économique régional comme facteurs du soutien public sur le résultat. De ce fait  $S_{(indice)}$  est une variable endogène.

Un grand nombre d'indicateurs peuvent être utilisés pour estimer quelles spécificités du développement économique impactent « l'offre », y compris ceux qui reflètent la situation socio-économique dans une région comme : le taux de chômage, le taux de pauvreté, les caractéristiques sociodémographiques de la population, la situation dans le secteur de la santé (comme morbidité, invalidité, services thérapeutiques-préventifs et autres) et de l'éducation (comme les indicateurs d'une formation préscolaire, d'une formation générale, l'accès aux internats et autres), l'état de l'environnement, de l'entrepreneuriat, du marché du travail et autres indicateurs. Les indicateurs qui caractérisent les spécificités socio-politiques d'une région produisent également un impact.

Vu que la base de données disponible est limitée par le nombre de sujets de la Fédération de Russie, pour garder un nombre suffisant de degrés de liberté tous ces

indicateurs ne peuvent pas être incorporés dans l'analyse. En outre, eu égard aux études précédentes dans les facteurs du soutien public, à chaque fois les auteurs pratiquaient une approche souple quant à la définition et au choix de facteurs en se basant en première place sur une perception individuelle de l'importance des facteurs ou en pratiquant une approche synthétique (par exemple, Matsunaga et al. 2010, Witesman et al. 2012). O'Connell [O'Connell et al. 2013] notent que cette approche au choix de facteurs est justifiée dans l'analyse des facteurs du soutien public, cette approche même est souvent utilisée dans l'analyse de secteur non lucratif [Pevcin 2011]. Effectivement, aucune des études théoriques nous connues ne suggère une équation universelle « canonique » (un modèle théorique) à utiliser pour évaluer les facteurs du soutien public aux ONL.

De ce fait et en nous basant sur les études suivantes [Pryor 2012 ; James 1987 ; Oliver, 2001 ; Olson, 1965 ; Curtis et al. 1992 ; Sundeen 1992 ; Wallace et al. 2009 ; Salamon et al. 2000 ; Matsunaga et al. 2010 ; Pevcin 2011] analysées en détail dans le paragraphe précédent du Chapitre, nous avons inclus dans l'analyse les facteurs suivants du résultat :

<b>Les indicateurs (les facteurs du soutien public /les facteurs du résultat)</b>	<b>Indicateur</b>	<b>Sources d'informations</b>
<b>Economiques</b>		
Produit régional brut (PRB) par habitant (à prix courant, ajusté au pouvoir d'achat)	PRBh-pa	Rosstat (Agence Russe des Statistiques) 2012



La part d'une activité économique nommée « Santé et prestation des services sociaux » dans le PRB (selon le Classificateur Principal de Types d'Activités Economiques, ou CPTAE) (%)	SANTE	Rosstat 2012
La part d'une activité économique nommée « Prestations des autres services communaux, sociaux et personnels » dans le PRB (selon CPTAE) (%)	SOC	Rosstat 2012
La part d'une activité économique nommée « Education » dans le PRB (selon CPTAE) (%)	EDUC	Rosstat 2012
La part d'une activité économique nommée « Administration publique et militaire ; sécurité sociale » dans le PRB (selon CPTAE) (%)	ETAT	Rosstat 2012
<b>Démographiques et territoriaux</b>		
Poids spécifique de la population urbaine dans la population totale (taux d'urbanisation)	URB	Rosstat 2012
La densité de la population sur le territoire d'un sujet donné de la Fédération de Russie	DENS	Rosstat 2012
<b>Politiques</b>		
Indice de Démocratie pour un sujet donné de la Fédération de Russie (mesuré entre « 0 » et « 50 »)	DEMOC	Centre Carnegie

Les statistiques descriptives de toutes les variables sont citées dans le Tableau 21.

Tableau 21

### Les statistiques descriptives des variables incluses dans l'analyse

	N	Min	Max	Moyenne	S.D.	
Variables dépendantes (« l'offre »)						S – l'indicateur de « l'offre » Indices : « fin », « immob », « consul », « info », « mun », « bénév », « qual », « tax », « empl » - désignent respectivement le soutien financier aux ONLUP (variable- « Sfin ») ; le soutien immobilier aux ONLUP (« Simmob ») ; le soutien consultatif aux ONLUP (« Sconsul ») ; le soutien d'information aux ONLUP (« Sinfo ») ; le soutien des pouvoirs municipaux dans la mise en œuvre des programmes municipaux de soutien aux ONLUP (Smun) ; les programmes de soutien des donateurs et des bénévoles des ONLUP (« Sbénév ») ; le soutien en forme de formation continue des employés des ONLUP (« Squal ») ; des avantages fiscaux aux ONLUP (« Stax ») ; des programmes d'encouragement des employés des ONLUP (« Sempl »).
Sfin	66	4.0	7.0	6.803	0.6378	
Simmob	66	0.0	7.0	4.909	2.6002	
Sconsul	66	0.0	7.0	5.182	2.1477	
Sinfo	66	0.0	7.0	5.591	2.2393	
Smun	66	0.0	7.0	3.621	2.6934	
Sbénév	66	0.0	7.0	3.470	3.2733	
Squal	66	0.0	7.0	4.864	2.5654	
Stax	66	0.0	6.0	1.167	1.7679	
Sempl	66	0.0	7.0	3.273	3.2936	
Facteurs						
PRBh-	66	11363	98571	251031	128055	
SANTE	66	0.9	12.4	4.7	1.7	
SOC	66	0.3	2.2	1.1	0.4	
EDUC	66	0.8	12.4	4.0	1.7	
ETAT	66	1.6	21.7	7.3	3.8	
DENS	66	0.1	3288.3	73.5	402.4	
URB	66	28.7	100.0	70.1	12.7	
DEMO	66	17.0	45.0	29.2	6.3	

Le contrôle de corrélations entre les facteurs a confirmé l'absence de liens significatifs ce qui minimise le risque d'endogénéité.

Il est toutefois utile de faire quelques précisions quant au contenu de certains indicateurs.

Tout d'abord, vue les différences dans le pouvoir d'achat entre les régions de la Russie nous avons pris une décision d'ajuster l'indice du PRB compte tenu du pouvoir d'achat de la population dans les sujets donnés. Cette approche a également été utilisée par Demidova [Demidova et al. 2013].

Deuxièmement, la variable « SOC » sert d'une caractéristique de la taille du secteur social dans un sujet donné, parce que pour la calculer Rosstat prend en compte l'activité des associations, l'activité dans la prestation des services personnels et de différentes initiatives civiles.

Troisièmement, ***l'Indice de Démocratie (variable « DEMOC ») utilisé pour fixer les différences dans la vie politique des régions n'est certainement pas parfait.*** Par contre, elle est absente, toute autre base de données qui permettrait de prendre en compte cet aspect de l'environnement dans lequel s'effectue le soutien aux ONL au niveau régional. Cet aspect est surtout important vu le but de notre étude.

L'Indice est basé sur une enquête menée auprès d'un panel d'experts et inclut de tels facteurs comme :

- l'organisation politique régionale (l'équilibre réel des forces entre l'exécutif et le législatif);
- l'ouverture d'une vie politique, sa transparence ;
- la liberté de choix à tout niveau du pouvoir ;
- le pluralisme politique (présence des partis politiques stables, représentation des partis dans les assemblées législatives régionales) ;
- l'indépendance des médias ;

- le taux de corruption ;
- le taux de libéralisation de l'économie ;
- le taux de développement de la société civile (existence d'organisations non gouvernementales, organisation de referendums, liberté d'une activité publique et politique);
- les élites (existence d'un mécanisme de changement du leader par voie d'élection, présence de plusieurs élites politiques) ;
- la liberté de l'administration locale à l'égard du gouvernement régional.

La valeur maximale de l'Indice égale 50. Dans cette étude on utilise l'indice pour les années 2005-2010. Selon Vakoulénko [Vakoulénko 2012, p. 15] l'Indice ne change pas beaucoup d'une année à l'autre. De ce fait nous avons supposé que les données étaient toujours représentatives de l'année 2011.

Nous avons formulé et testé les hypothèses suivantes :

***H0 : « l'offre » (le résultat) du soutien public aux ONLUP dans une région dépend de facteurs aléatoires ;***

***H1 (hypothèse alternative) : « l'offre » (le résultat) du soutien public aux ONLUP dans une région dépend des facteurs économiques, politiques et territoriaux du développement régional.***

Le test de l'hypothèse nulle a une implication pratique qui sert aux fins de l'optimisation d'une politique publique. Si on la rejette, alors la mise en œuvre de la politique fédérale visant à stimuler le soutien régional aux ONLUP dépend de quelques spécificités économiques, politiques et territoriales du développement régional. Dans le cas contraire, si on retient l'hypothèse nulle, ceci témoigne indirectement que le résultat du soutien peut dépendre de la bonne volonté subjective des dirigeants d'une région à travailler avec les prestataires indépendants. Ici on considère la bonne volonté comme une valeur aléatoire qui dépend d'une situation courante dans une région, des préférences personnelles des représentants du pouvoir régional. Il est important à noter que le facteur même subjectif de la bonne volonté recherché dans un paragraphe précédent n'a pas été inclus dans l'analyse dans ce Chapitre. Ceci est dû au fait que les bases de données utilisées dans les deux chapitres divergent.

La base de données dans cette étude inclut les données sur 66 sujets de la Fédération de Russie (dont 49 – bénéficiaires des subventions du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie en 2013 et 17 sujets qui ont participé dans le concours, mais n'ont pas été retenus). La base a été composée par SARL « Centre des projets économiques » (*ООО « Тсainтр экономitchéskikh proéktov »*) dans le cadre du Monitoring des événements dédiés au soutien des ONLUP dans les sujets de la Fédération de Russie (dénommé ci-après dans ce paragraphe comme Monitoring) réalisé à la demande du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie en 2013.

On analyse les réponses fournies par 66 représentants de l'exécutif régional qui œuvraient sur le soutien aux ONLUP (les personnes sondées sont les consultants, conseillers, chefs de divisions, et chefs adjoints de directions, spécialistes dans le domaine du soutien aux ONLUP) et par 1278 représentants d'ONLUP ayant reçu le soutien.

## Le test d'hypothèses

**Le but de l'analyse est de comprendre s'il y a un lien entre la présence ou l'absence du soutien, donc « l'offre » (le résultat) du soutien, et les facteurs du développement régional, ainsi qu'illustrer la méthode de l'évaluation de l'impact que les facteurs du soutien public produisent sur son résultat.**

Au début pour évaluer les facteurs du résultat nous avons utilisé un modèle *probit* ordinal. Les résultats acquis étaient proches aux paramètres des équations obtenus par une régression linéaire multiple (les signes, la significativité, les coefficients). A la fois l'analyse des résidus a démontré que les suppositions globales quant à la distribution normale des résidus ne sont pas confirmées. Ceci étant, nous avons pris la décision d'utiliser une régression linéaire multiple et d'appliquer une technique non-paramétrique de l'évaluation : bootstrap [Anatoliév 2007]. Pour corriger les intervalles de confiance nous avons utilisé une procédure BCa (biais correction and accélération), qui entre autres prend en compte les données aberrantes et le changement dans l'erreur type de la moyenne [Efron, Tibshirani, 1993]. Le nombre de réplifications égale 1000. La méthode bootstrap consiste en calcul de régressions pour des combinaisons aléatoires des données dans l'échantillon et calcul de la moyenne pour les coefficients obtenus (dans ce cas 1000 régressions pour 1000 combinaisons ont été calculées). La bootstrap permet d'obtenir des estimations plus fortes, baisse l'impact des données aberrantes sur les coefficients, et permet d'utiliser une méthode d'une régression linéaire multiple pour une variable endogène ordinale.

Tableau 22 représente un résumé de tous les modèles décrivant « l'offre » de différents types de soutien aux ONLUP dans les régions. Les modèles sont les régressions linéaires multiples suite à une bootstrap.

Tableau 22

**Modèles de la dépendance de différents types de soutien aux ONLUP des indicateurs du développement économique  
(bootstrap : 1000 réplifications)**

Y	Sfin	Stax	Simmob	Sconsul	Sinfo	Sempl	Squal	Sbénév	Smun
X									
PRBh-pa	-1*10 <sup>-6</sup> (1.4*10 <sup>-6</sup> )	-1*10 <sup>-6</sup> (2.4*10 <sup>-6</sup> )	-5*10 <sup>-6</sup> ** (5.2*10 <sup>-6</sup> )	2*10 <sup>-6</sup> (3.5*10 <sup>-6</sup> )	-3*10 <sup>-6</sup> (5.2*10 <sup>-6</sup> )	-3*10 <sup>-6</sup> (5.7*10 <sup>-6</sup> )	1.5*10 <sup>-6</sup> (3.9*10 <sup>-6</sup> )	-3*10 <sup>-6</sup> (5.4*10 <sup>-6</sup> )	-2*10 <sup>-6</sup> (4.4*10 <sup>-6</sup> )
SANTE	-0.183* (0.135)	0.671* (0.450)	-0.835* (0.504)	0.038 (0.420)	-0.249 (0.480)	1.020** (0.598)	-0.297 (0.488)	0.898* (0.661)	-0.073 (0.488)
SOC	0.327 (0.275)	-0.269 (0.912)	-0.001 (1.222)	0.583 (1.172)	-1.063 (1.490)	0.006 (1.601)	-0.448 (1.582)	-0.122 (1.709)	4.408*** (1.278)
EDUC	0.081 (0.113)	0.217 (0.384)	0.636 (0.544)	-0.669** (0.414)	-0.004 (0.476)	-1.496*** (0.523)	-0.277 (0.505)	-0.971* (0.616)	-0.747* (0.483)
ETAT	0.038 (0.059)	-0.362** (0.173)	0.045 (0.255)	0.138 (0.203)	0.134 (0.181)	0.043 (0.321)	0.280* (0.216)	-0.060 (0.323)	0.051 (0.261)
DENS	-9*10 <sup>-5</sup> (0.004)	2.46*10 <sup>-4</sup> (0.007)	-0.001 (0.012)	-3*10 <sup>-4</sup> (0.009)	0.001 (0.009)	1.33*10 <sup>-4</sup> (0.014)	4.25*10 <sup>-4</sup> (0.010)	-8*10 <sup>-5</sup> (0.015)	-0.002* (0.013)
URB	0.004 (0.012)	0.025 (0.027)	0.057* (0.037)	-0.031 (0.031)	0.035 (0.036)	-0.069* (0.045)	0.032 (0.037)	-0.045 (0.047)	0.013 (0.040)

Y	Sfin	Stax	Simmob	Sconsul	Sinfo	Sempl	Squal	Sbénév	Smun
X									
DEMOC	0.029 (0.023)	0.027 (0.053)	0.040 (0.065)	0.087* (0.056)	0.040 (0.054)	-0.134* (0.082)	0.094** (0.053)	-0.155** (0.083)	-0.038 (0.070)
Const	5.889*** (1.136)	-2.134 (2.902)	2.101 (4.085)	5.168** (3.091)	4.2 (3.516)	13.606*** (4.465)	0.436 (3.398)	12.165*** (4.236)	2.360 (3.917)
R <sup>2</sup>	0.147	<b>0.221</b>	0.107	0.166	0.08	0.209	0.174	0.177	0.193
R <sup>2</sup> -adj	0.027	<b>0.112</b>	0.018	0.049	0.050	0.098	0.058	0.062	0.080
N	66	<b>66</b>	66	66	66	66	66	66	66

\* - seuil de signification de 10%, \*\* - seuil de signification de 5% ; \*\*\* - seuil de signification de 1%. Une significativité bilatérale est indiquée. En parenthèses – les erreurs standards robustes.



Nous avons tiré les conclusions suivantes avec une interprétation courte en analysant les données représentées dans le Tableau 22.

Le taux d'urbanisation d'un sujet de la Fédération de Russie impacte l'offre du soutien aux ONLUP. Plus élevée est la proportion de la population urbaine, plus grande est la probabilité que les ONLUP perçoivent une aide immobilière.

« L'offre » du soutien aux ONLUP ne dépend pas de la densité de la population sauf le soutien aux programmes municipaux de soutien aux ONLUP où la dépendance est négative et significative. Une explication possible c'est que dans les sujets avec une densité basse de la population il est plus rationnel d'organiser le soutien aux ONLUP à travers les municipalités et non pas les régions.

Plus élevée est la proportion du secteur public dans l'économie régionale, plus élevée est « l'offre » du soutien aux ONLUP sous forme des programmes de formation continue aux employés et plus basse – sous formes des avantages fiscaux. On peut expliquer ce dernier lien que dans les sujets avec un secteur relativement grand de l'État, le secteur privé génère moins de rentrées fiscales, comme conséquence l'État régional n'est pas capable de justifier l'introduction de nouveaux avantages fiscaux (quand le budget est déjà en déséquilibre majeur entre ses rentrées et dépenses).

Dans un cas général, plus grande est la proportion du secteur de la santé, des prestations des services sociaux et de l'éducation dans l'économie régionale, plus basse est « l'offre » de différents types de soutien aux ONLUP. Selon les études étrangères (à la Russie) une explication possible serait que : plus important est le financement reçu par les établissements publics dans la santé et l'éducation, plus rare est le soutien aux ONLUP mêmes.

« L'offre » du soutien public aux ONLUP dans les sujets de la Fédération de Russie ne dépend pas de la proportion du secteur surnommé « Prestations des autres services communaux, sociaux et personnels » dans l'économie régionale (qui comportent aussi les sociétés non lucratives), sauf le soutien aux programmes municipaux de soutien aux ONLUP où l'impact est significatif et positif. Effectivement, comme il a été démontré dans le deuxième paragraphe du quatrième Chapitre, le contact principal des ONLUP russes avec les autorités s'effectue au niveau municipal où les ONLUP reçoivent leur soutien principal.

En général « l'offre » du soutien est plus haute dans les sujets de la Fédération de Russie où l'Indice de la démocratie est plus élevé.

La conclusion sur l'impact négatif du PRB par habitant sur l'offre du soutien aux ONLUP est contre-intuitive. L'une des explications possibles serait que dans les sujets plus développés en termes économiques les ONLUP ont plus de chances à lever des fonds privés, par exemple les dons des particuliers, les subventions des organisations lucratives et non lucratives et autres.

En vue des coefficients bas de détermination et de la spécificité de la variable dépendante nous n'avons pas analysé les valeurs des coefficients auprès des paramètres.

Aucun des facteurs inclus dans le modèle selon les études étrangères ne produit un impact stable et significatif simultanément sur tous les types de soutien effectué en Russie. Ceci donné on peut faire une supposition que « l'offre » du soutien aux ONLUP au niveau régional dépend aussi des spécificités et de la qualité de la gestion publique, des spécificités du fonctionnement de la bureaucratie dans une région, de la bonne volonté des représentants des pouvoirs régionaux à travailler avec les organisations indépendantes non gouvernementales. *Autrement dit, « l'offre » du soutien peut dépendre de l'efficacité d'une*

*administration qui représente une spécificité particulière de chacune des régions, et qui compte tenu des modèles proposés peut être considérée comme un phénomène aléatoire.*

Une analyse supplémentaire a démontré que la prestation d'un tel ou autre type de soutien au niveau régional n'est pas liée à la présence ou à l'absence d'une subvention du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie. Ceci, entre autres, signifie que la présence d'une subvention pour l'instant n'est pas devenue un facteur de « l'offre » du soutien. Néanmoins, les subventions ont permis à commencer au niveau régional le procès législatif qui prévoit une possibilité de soutenir les ONLUP.

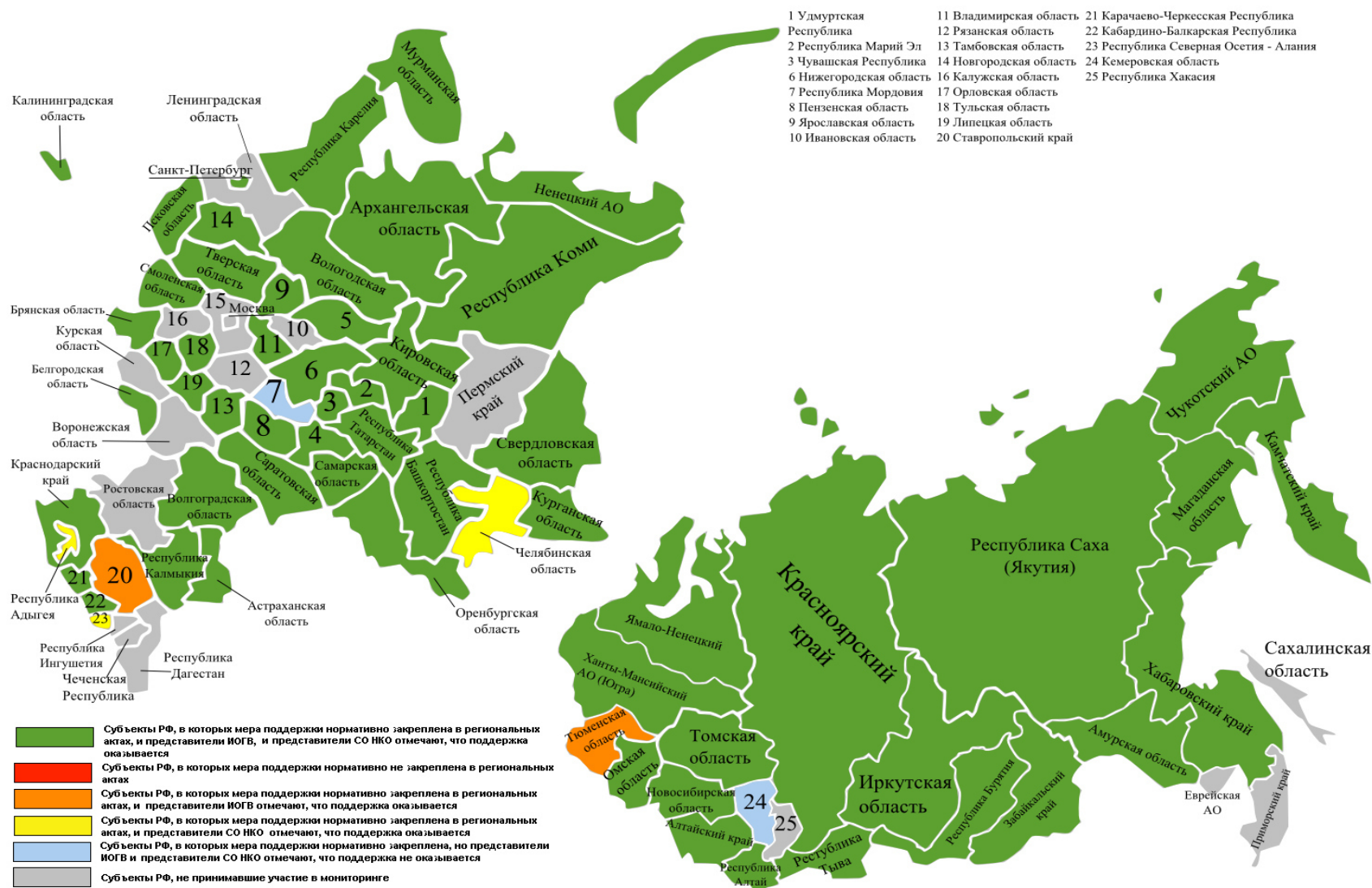
De ce fait, « l'offre » de différents types de soutien aux ONLUP au niveau régional dépend de différents facteurs du développement économique, et surtout des facteurs économiques et politiques. L'hypothèse nulle sur la dépendance du résultat du soutien public aux ONL des facteurs aléatoires est rejetée.

## **L'analyse de la spécificité de « l'offre » de différents types de soutien dans les sujets de la Fédération à l'aide du matériel cartographique**

Pour pouvoir illustrer la notion de « l'offre du soutien public aux ONL » et analyser plus au fond la nature des résultats des modèles décrits ci-dessus, il est convenable de s'adresser à un moyen cartographique de représentation de « l'offre ».

Pour rendre confortable toute interprétation les données ont été visualisées sur une mappe politique de la Fédération de Russie selon le format utilisé dans l'Atlas de la santé et de l'environnement [Feshbach 1998]. La carte de la Russie est divisée en deux éléments d'une échelle différente (disons, partie « européenne » et partie « asiatique » du pays), ce qui permet de représenter avec plus de précision les résultats pour les régions « serrées » dans la partie européenne du pays. En outre pour le confort nous n'avons pas utilisé une couleur particulière pour désigner des régions où la législation relative aux ONLUP est absente, mais les ONLUP ou les autorités rapportent sur sa présence (ce qui correspond aux issues 2A-2D au Tableau 19). Les cartes sont dessinées par la SARL « Centre des projets économiques » (*ООО « Tsaintr ékonomitchéskikh proéktov »*) en 2013 sur la proposition de l'auteur de cette étude.

Карта 2. « L'offre » du soutien financier aux ONLUP



Dans le cas du soutien financier la vision des ONLUP et des autorités exécutives régionales (ci-dessous dénommées comme AER) quant à « l'offre » réelle de ce soutien est à la fois positive et cohérente (cf. Carte 2). Néanmoins dans 5 sujets la mesure du soutien existe, mais les représentants des AER ne sont pas au courant de son existence et de sa mise-en-place (républiques Adygée, Ossétie du Nord-Alanie, Mordovie, oblast de Tchéliabinsk et de Kémérovo). Ceci peut témoigner d'une manque d'informations chez les interviewés. Il y a aussi une autre version. Vu que ces sujets ont participé dans le concours des subventions du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie, mais qu'ils n'ont pas gagné, soit ils ont fermé leurs programmes de soutien, soit ces programmes n'existaient pas du tout. Dans ce cas les régions de l'Ossétie du Nord-Alanie et Adygée seraient les seules exceptions. Elles ont reçu une subvention en 2011, mais pas en 2013. Il est possible que pour eux une subvention fédérale est un seul moyen de soutenir les ONLUP. Du coup la disparition du financement fédéral signifiait une suspension des programmes régionaux. Il est à noter que ces régions font partie des régions en développement agro-industrielles soit des régions peu développées et agraires (sauf les oblasts de Tchéliabinsk et de Kémérovo). De ce fait et compte tenu des résultats des modèles sus-décrits ce sont ces régions-là qui ont le plus besoin dans le soutien aux ONLUP. Ici et après pour appeler une région « agro-industrielle », « agraire », « développée », donc pour classer une région selon une certaine catégorie, nous utilisons le classement synthétique proposé par un groupe de chercheurs russes [Grigoriév et al. 2011, P. 337] qui prend en compte les déséquilibres du développement des différents secteurs sociaux et économiques, comme par exemple l'industrie, la haute technologie, l'agriculture et autres.

On observe une situation pas standard dans le Kraï de Stavropol et l'oblast de Tyumène, où les ONLUP affirment qu'il n'y a pas de soutien financier. Ces deux sujets ont reçu des subventions en 2011, mais pas en 2013. Ceci peut signifier que soit le soutien n'est

pas suffisante, soit que l'information sur le soutien a été spécialisée ou pas suffisamment ouverte. Cette dernière supposition ne peut pas être rejetée, vu que la région de Tyumène a battu le record de soutien apporté à une seule ONLUP (égale à 17% d'une subvention fédérale allouée à la région).

Карте 3. « L'offre » du soutien sous forme d'avantages fiscaux aux ONLUP





La situation est toute différente avec la mise en œuvre des avantages fiscaux (cf. Carte 3). Au niveau fédéral il y a une liste d'avantages fixés par la loi. La liste comprend les avantages fiscaux aux bénéficiaires, aux donateurs (personnes morales et particuliers, y compris les avantages sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les avantages sur les cotisations patronales, exemption de la TVA pour certains services et autres). La situation est moins favorable au niveau régional. La majorité des revenus fiscaux reste sur le niveau fédéral. Les avantages suivants sont accordés au niveau régional :

- sur la taxe de transport (souvent – pour certains types de société),
- un taux abaissé ou l'exemption totale de la taxe immobilière pour l'immobilier des ONLUP utilisé à de certaines fins (par exemple, la santé, la culture physique et sports – en République de Tatarstan),
- l'abaissement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux jusqu'à 13,5% (à partir de 18% global par 4,5% - dans la partie de l'imposition rentrant dans le budget régional).

Malgré les lois sur les avantages fiscaux aux ONLUP les autorités régionales ne sont souvent pas en mesure d'appliquer la loi. Il y a deux causes principales à ce problème : un budget déficitaire du sujet et des problèmes avec la mise-en-place d'un mécanisme d'octroi des avantages fiscaux. Par exemple, dans le cas de l'oblast de Kémérov, la loi régionale peut introduire un moratoire sur l'allocation des avantages fiscaux au cours de la mise-en-place de la loi sur le processus budgétaire. Dans quelques régions les exemptions ne sont pas accordées à cause de l'absence d'un mécanisme judiciaire de la mise-en-place des avantages (comme par exemple à Krasnodarsky Krai) [Monitoring 2013]. Les avantages fiscaux aux donateurs des ONLUP sont rares.

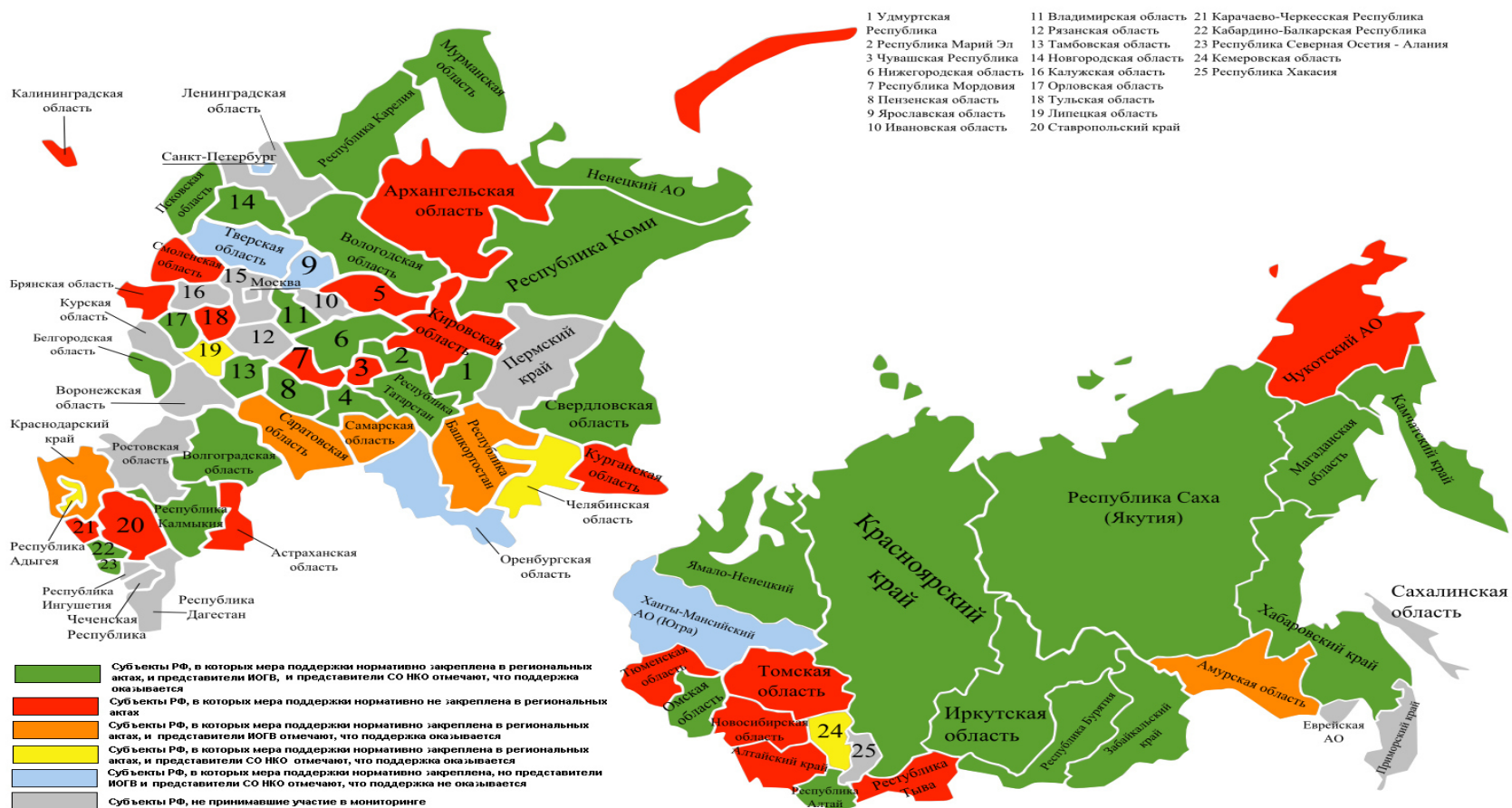
Pour résumer, dans la majorité absolue des sujets les avantages fiscaux sont absents, et il n'y a aucun sujet où un dispositif existant serait appliqué à coup sûr (de quoi témoigne la coïncidence des opinions entre les ONLUP et l'AER). Dans la majorité des régions où le dispositif des avantages fiscaux existe dans la loi, l'AER et l'ONLUP nient toute application de ce dispositif. Il n'y a que deux sujets en voie de développement (l'oblast de Mourmansk et la république de Carélie) où le soutien selon l'opinion des ONLUP est accordé.

Il est à noter qu'il existe d'autres études sur l'application des avantages fiscaux aux ONL en Russie. Le partenariat non lucratif « Juristes pour la société civile » (*Yuristy Za Grazhdanskoé Obchéstvo*) a récolté des données sur la prestation réelle des avantages fiscaux dans les sujets de la Fédération de Russie. Il a identifié 8 régions où ce type de soutien existe réellement. Il s'agit des sujets suivants :

- les Républiques Sakha (Yakoutie) et Tatarstan ;
- oblasts : Kalininegrad, Kostroma, Nizhny Novgorod, Orenbourg, Pskov ;
- la région autonome de Khanti-Mansiisk.

Les sujets énumérés font partie de la catégorie des sujets plutôt développés ou avancés avec une économie diversifiée soit « une économie des ressources primaires » et donc orientée vers l'exportation, et rarement de la catégorie des sujets en voie de développement agro-industriels. Ces sujets-là sont plus à l'aise pour diminuer les recettes de leurs budgets régionaux (sauf les oblasts de Pskov et Orenbourg).

Карте 4. « L'offre » du soutien immobilier aux ONLUP



La situation est plus positive dans le cas du soutien immobilier (cf. Carte 4). Selon la loi fédérale les régions peuvent organiser un soutien immobilier des ONLUP. Les pouvoirs régionaux et les administrations locales peuvent approuver des listes des biens publics et municipaux exempts des droits des tierces personnes (sauf les droits immobiliers des organisations non lucratives) pour la mise de ces locaux à la disposition pour possession et/ou l'usage à long-terme (y compris à un taux de fermage réduit) par les ONLUP. Néanmoins vu que la loi fédérale a un caractère d'une recommandation, jusqu'à ce jour la majorité des sujets n'a encore pas approuvé les procédures d'application d'un tel soutien. Comme conséquence les ONLUP ne peuvent pas avoir la préférence sur la mise à leur disposition des locaux. Néanmoins, le soutien immobilier des ONLUP est accordé ce qui est confirmé par les données récoltées. Le dispositif de ce soutien existe dans une moitié des sujets considérés, un fait confirmé par les avis des AER et des ONLUP. Par contre, il faut prêter attention à quelques facteurs.

Tout d'abord, il y a des régions qui ont reçu des subventions fédérales, mais qui ne font pas recours au soutien immobilier. Il s'agit des sujets comme :

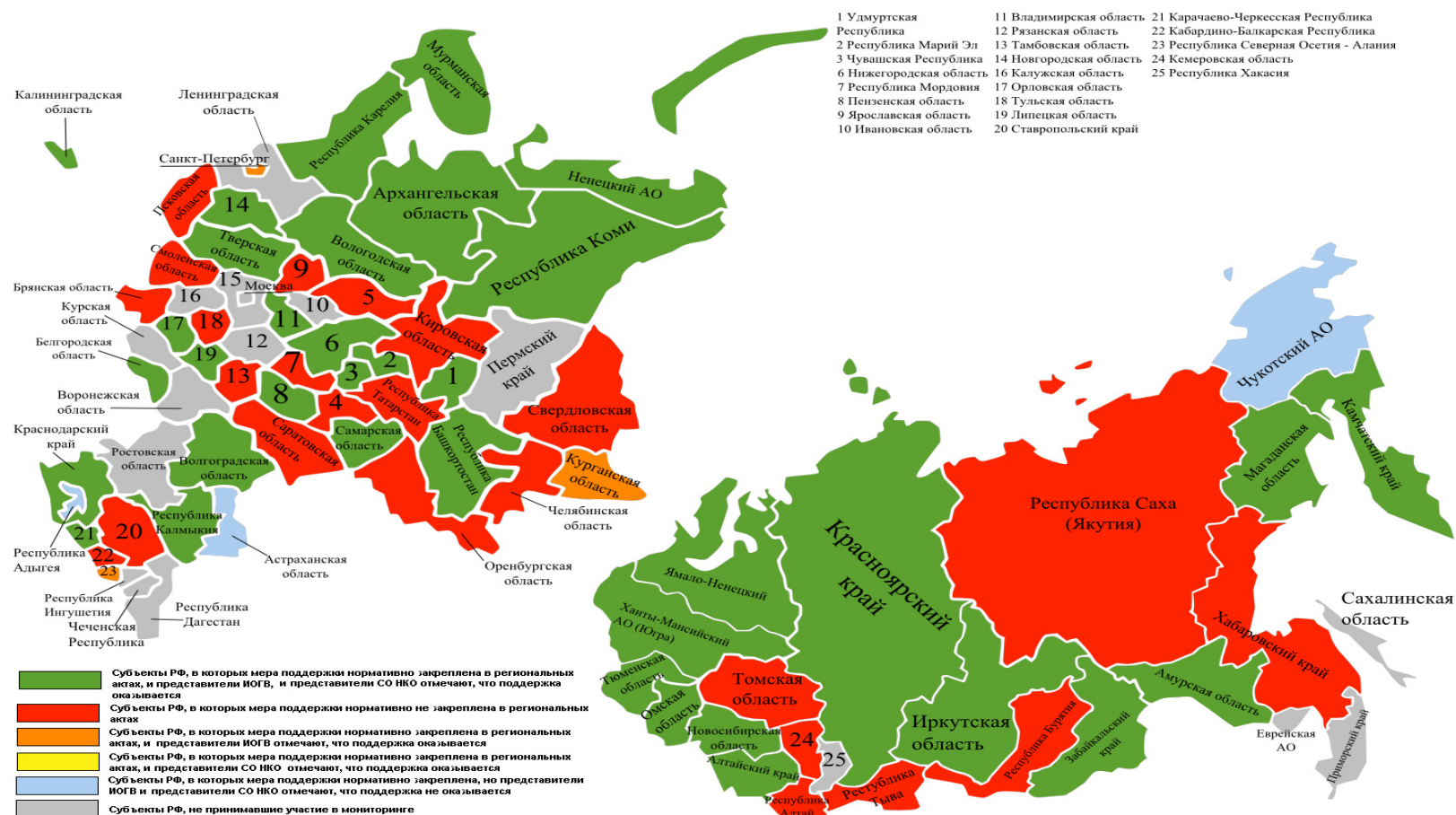
- les oblasts : Arkhangelsk, Tomsk, Novossibirsk, Kirov, Tyumène, Briansk, Kalininegrad,
- la région autonome de Tchoukotka,
- les Républiques Tyva, Tchouvachie,
- les Kraï d'Altai et de Stavropolié.

Ceci veut dire que ces sujets ne diversifient pas les moyens possibles de soutien aux ONLUP. Cette situation peut être justifiée dans des régions largement déficitaires, sauf la région de Tyumène considérée comme l'une des plus développées de la Russie. C'est exactement dans cette région-là qu'on observe une dépendance négative de « l'offre » du soutien immobilier du PRB par habitant.

Dans quelques sujets le soutien immobilier est fourni, mais les ONLUP interviewées n'en sont pas au courant et n'ont pas su confirmer cette information (les oblasts Amour, Saratov, Samara, la République de Bachkortostan, le Kraï de Krasnodar). Les sujets énumérés varient considérablement par leur taux du développement économique. Ceci veut probablement dire que le soutien est accordé à un cercle limité des sociétés et hors concours et ces sociétés-là n'étaient pas entrées dans l'échantillon. En tout cas l'information sur ce type de soutien n'est pas suffisamment partagée. Dans quelques sujets (les oblasts de Lipetsk, Kémérov, Tchéliabinsk, la République d'Adygée) le soutien est accordé, mais les AER interviewées n'en sont pas au courant. Ceci peut témoigner de l'isolement des intérêts interdépartementaux.

La présence de telles régions comme l'oblast de Tver et de Yaroslavl qui conformément sont leaders dans les deux catégories des régions en développement et des régions développées, mais qui n'offrent pas en toute vraisemblance de soutien, selon les données récoltées, ne fait que prouver une supposition faite ci-dessus sur une dépendance négative du soutien immobilier du PRB par habitant.

# « L'offre » du soutien consultatif aux ONLUP



Ci-dessous suivent quelques types de soutien où la majorité des régions se sont partagées en deux catégories : où il y a une base législative appliquée et où la loi sur le soutien est absente.

Le premier type de soutien dont il s'agit est un soutien consultatif (cf. Carte 5) qui peut inclure :

- l'organisation de conférences, de tables rondes, de séminaires et d'autres événements sur les thèmes d'actualité portant sur l'activité des ONLUP, y compris pour échanger les expériences et partager les meilleurs pratiques (organisés par les autorités mêmes ou avec leur soutien) ;

- l'organisation de prestation des services gratuits de consultation aux ONLUP, y compris sur les questions judiciaires, comptables, fiscales, d'attraction des bénévoles, de l'organisation des activités statutaires ;

- l'organisation d'un téléphone « d'urgence » destiné aux ONLUP ;

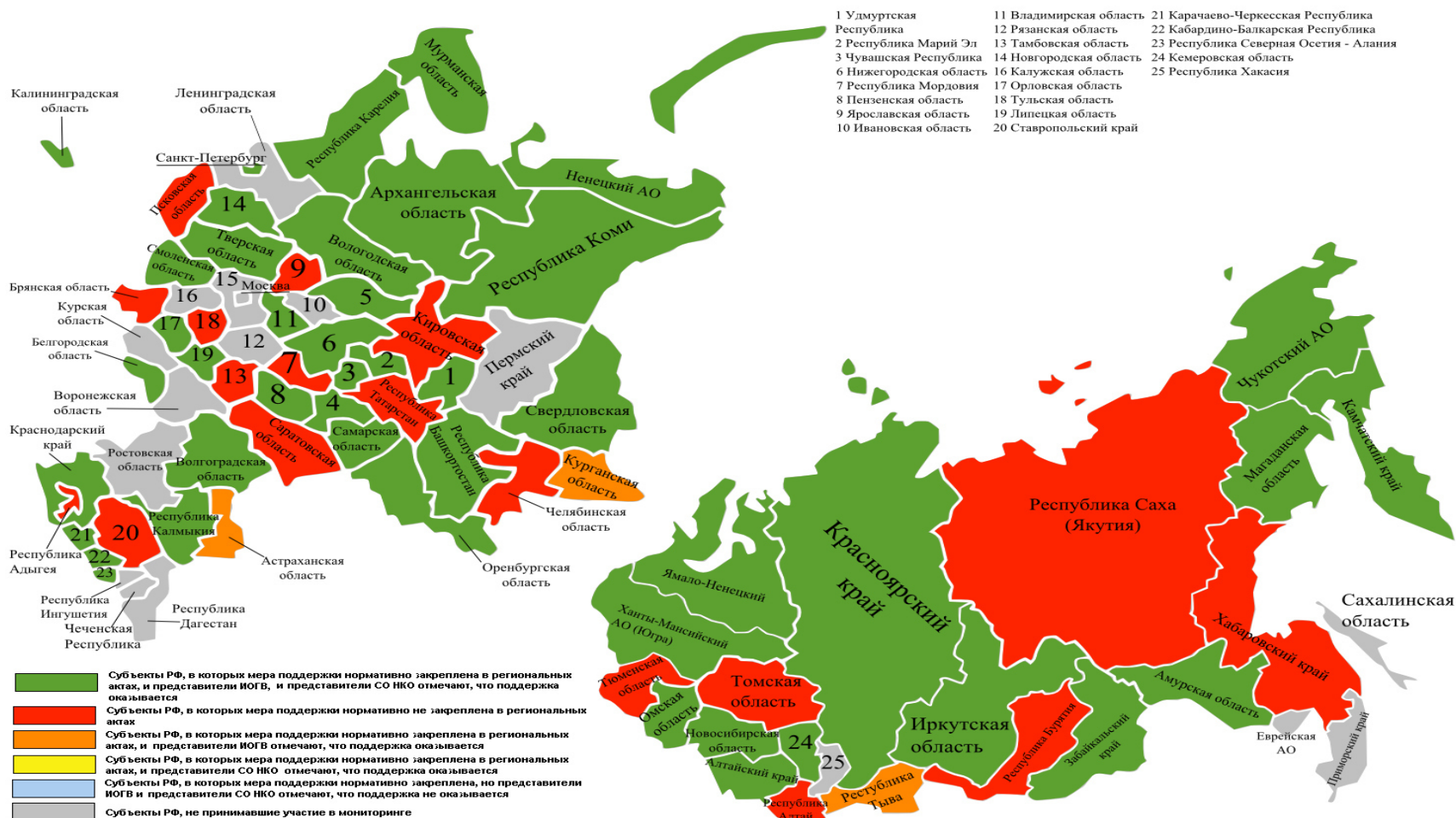
- l'organisation de publication des matériels méthodiques et analytiques destinés aux ONLUP.

Beaucoup de sujets qui ont bénéficié du soutien du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie n'organisent pas de soutien consultatif destiné aux ONLUP. A la fois, le soutien consultatif est un lien connecteur, un moyen de contrôle courant et de soutien au développement du secteur, et ce type de soutien peut être clé quant à la convergence des informations disponibles aux ONLUP et aux AER sur les types de soutien.

En particulier, les consultations peuvent être fournies sur la préparation des dossiers de subvention régionale et sur les sources accessibles du financement des ONLUP. En cette perspective nous attirons attention à de telles régions comme les Républiques de Sakha et de Tatarstan, l'oblast de Sverdlovsk, Saint-Pétersbourg où soit il n'y a pas de dispositif législatif, soit les ONLUP ne sont pas au courant de son existence. A la fois, les résultats obtenus pour ces sujets ne peuvent pas être considérés comme représentatifs du point de vue de la divergence des opinions entre les ONLUP et les autorités, parce que le soutien consultatif peut être organisé indépendamment dans le cadre des concours et ne pas faire objet d'une ou telle législation à part.



# « L'offre » du soutien d'information aux ONLUP



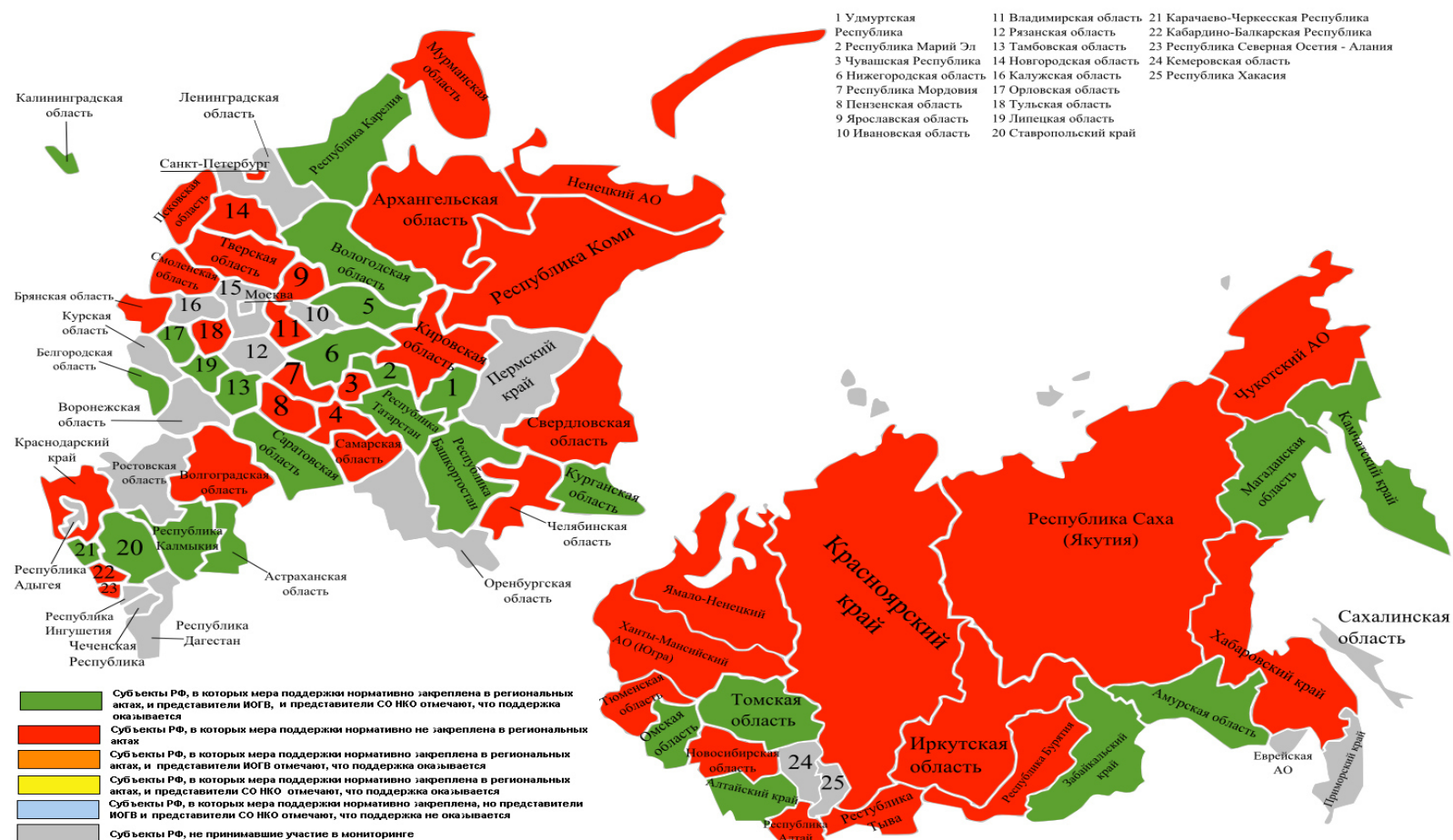
La situation est similaire à l'égard du soutien d'information (cf. Carte 6). Le soutien d'information par son sens ressemble au soutien consultatif. Sous le soutien d'information on sous-entend souvent :

- présence d'une source régionale (municipale) Internet couvrant les activités des ONLUP ;
- la couverture des activités des ONLUP, des donateurs et des bénévoles dans les médias ;
- l'organisation des concours de publicité sociale parmi les médias régionaux ;
- la présence des programmes de motivation et d'encouragement des journalistes couvrant les activités des ONLUP.

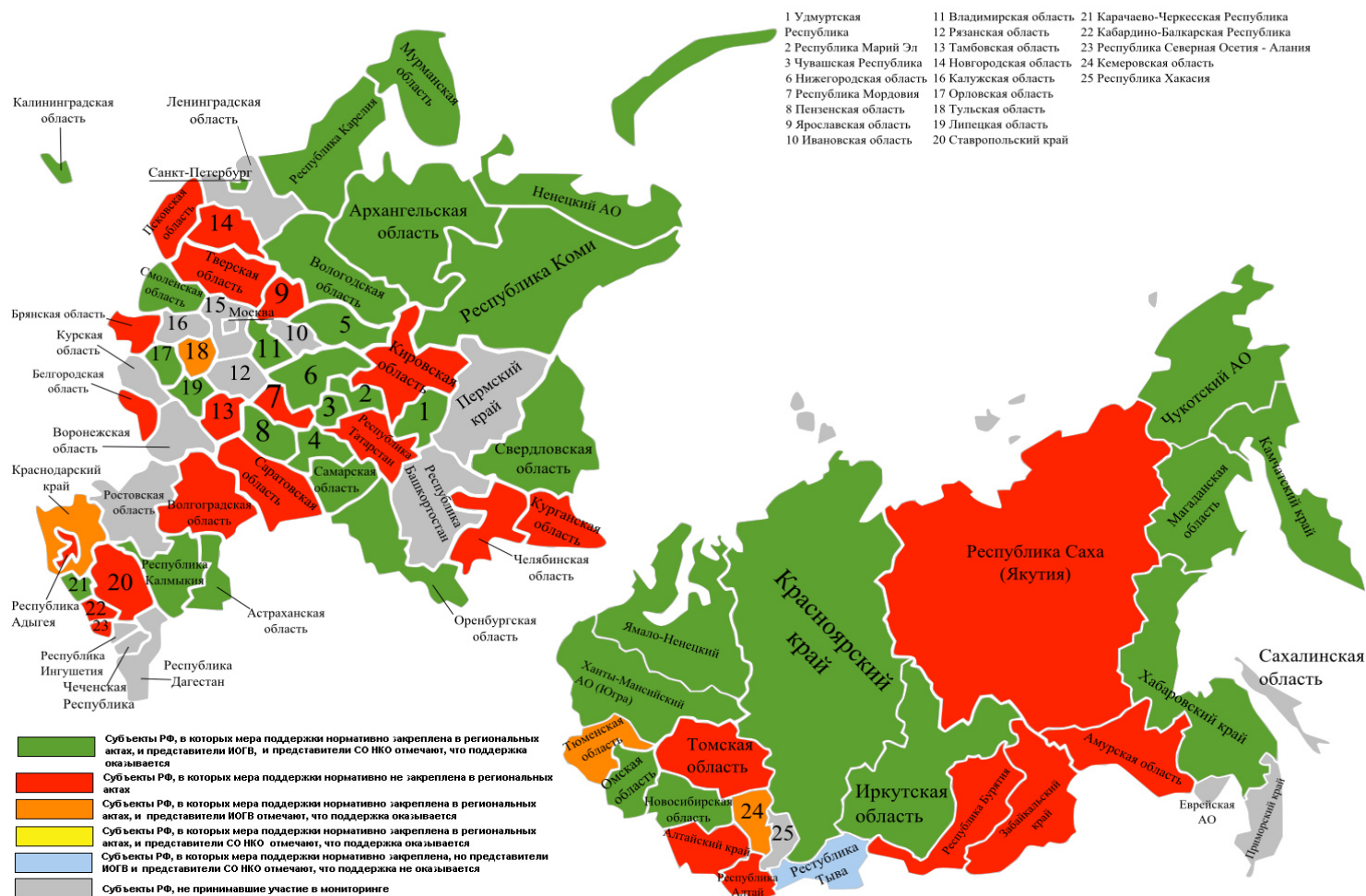
Si les ONLUP d'une région considèrent que le soutien d'information est organisé, ceci par soi-même justifie d'un niveau élevé de transparence et d'ouverture des autorités régionales et presque exclut le risque des perceptions divergentes.

La situation est moins évidente dans l'Oblast de Arkhangelsk et la République Tyva qui sont bénéficiaires des subventions du Ministère qui font des activités de couverture, mais les ONLUP n'en sont pas au courant. Dans ce cas le soutien n'est pas continu et donc il y a un risque élevé de l'asymétrie d'information.

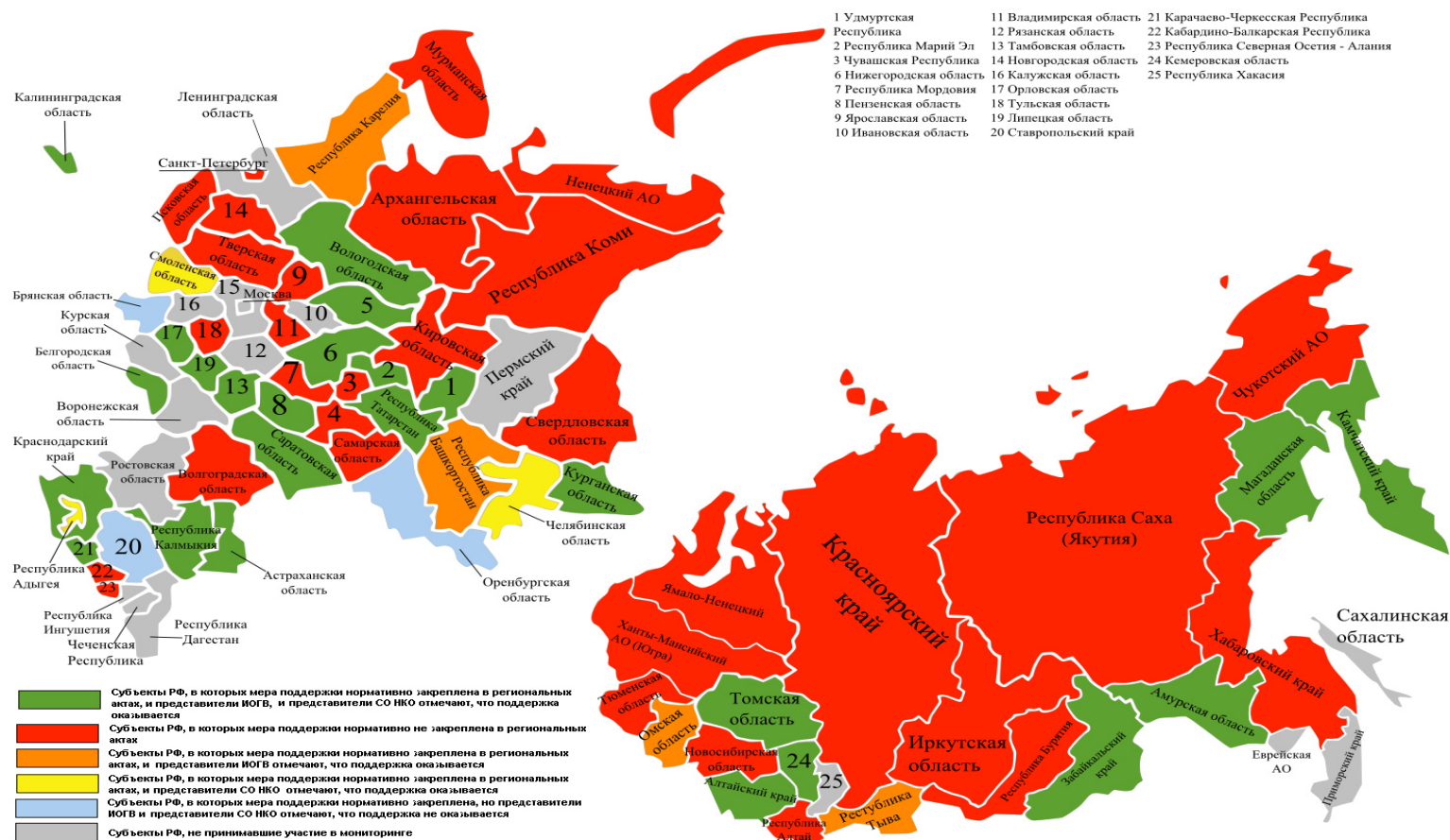
# « L'offre » des mécanismes d'encouragement aux employés des ONLUP



Карта 8. « L'offre » des programmes de formation continue aux employés des ONLUP



Карта 9. L'offre » des mécanismes d'encouragement des bénévoles et des donateurs des ONLUP





Pour comprendre l'attitude des autorités régionales au soutien des ONLUP comme tel, il est important de comprendre si les autorités prennent des actions pour soutenir les employés des ONLUP, leur donner accès à la formation continue, quelles actions visent à faire évoluer l'environnement de fonctionnement des ONL, donc le soutien aux donateurs et bénévoles des ONLUP (cf. Cartes 7, 8, 9). Il est important également si le soutien est systématique, continu, ouvert, transparent aux différentes organisations. Autrement dit, la politique publique régionale visant à développer le potentiel en ressources humaines des ONLUP doit être réfléchie, bien ordonnée, multiforme, approfondie.

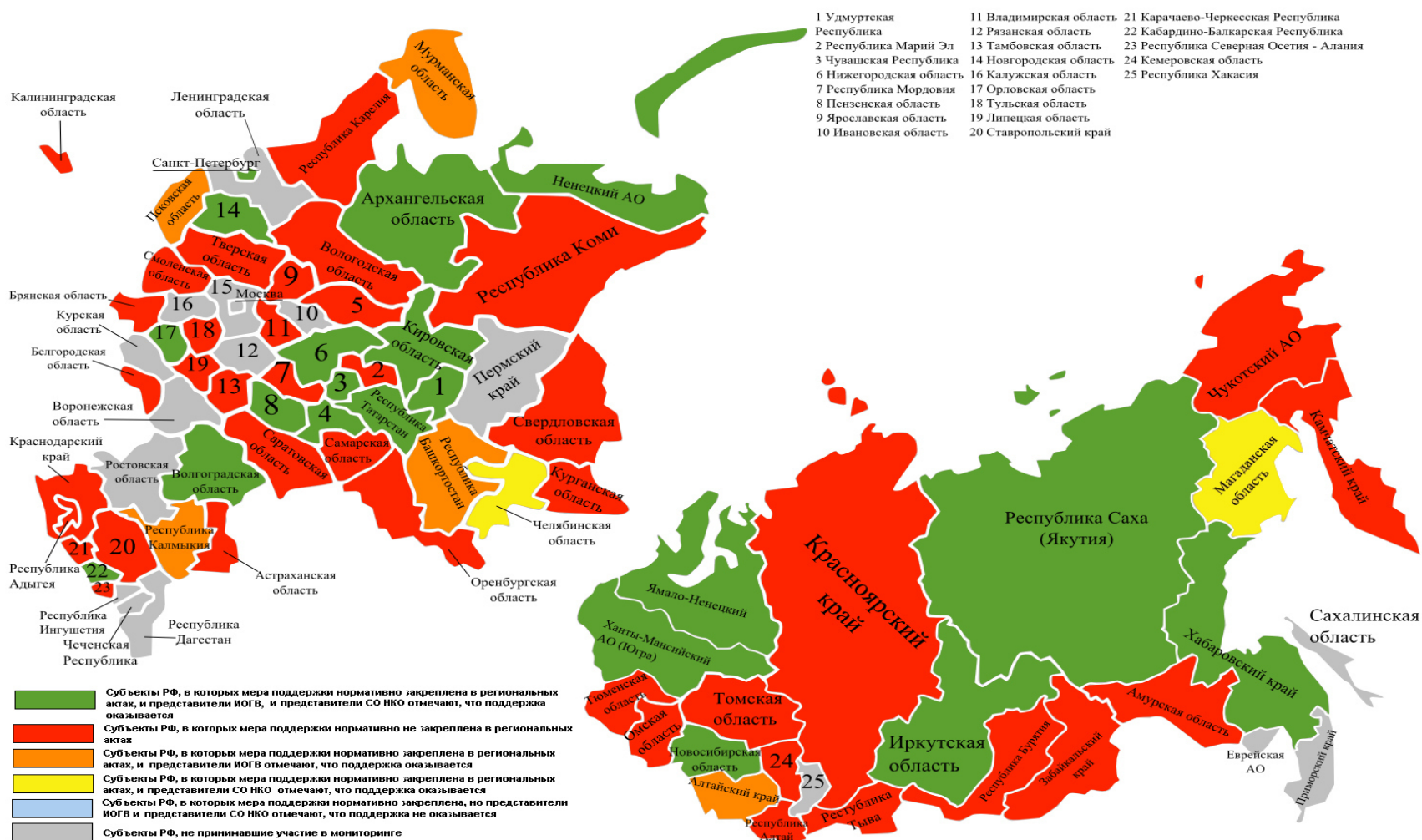
La stimulation des employés des ONLUP et les programmes de formation continue destinés aux employés des ONLUP sont deux éléments qui presque excluent l'un l'autre dans la politique régionale. C'est à dire que les autorités misent soit sur l'un soit sur l'autre. Quand le choix est fait la politique est mise en œuvre avec succès.

Néanmoins une partie des sujets de la Fédération de Russie n'ont pas mis en œuvre ni l'un ni l'autre mécanisme. Ces sujets comprennent les Républiques Altai, Sakha, Bouriatie, Ossétie du Nord-Alanie et Kabardino-Balkarie, les oblasts de Pskov, Tver, Yaroslavl, Novgorod, Kirov. Il y a un lien positif faible, mais attendu entre la présence de ces types de soutien et la sécurité budgétaire de ces régions, qui vivent sur dotations.

Quant au soutien aux bénévoles et donateurs des ONLUP ce mécanisme est assez compliqué du point de vue des risques élevés quant à l'efficacité de la dépense des fonds publics et sa prise en compte du point de vue statistique. Néanmoins la situation n'est pas ordinaire dans les oblasts de Smolensk et Tchéliabinsk et la République Adyguée. Aucun des sujets énumérés n'a reçu le soutien du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie, mais selon les ONLUP régionales le soutien aux bénévoles et donateurs est présent. La situation dans l'oblast de Omsk, les Républiques Bachkortostan,

Carélie et Tyva où les autorités affirment l'existence de ce type de soutien et les ONLUP le nient, témoigne indirectement de l'asymétrie d'information et de la divergence des perceptions entre les ONLUP et les autorités. Cette divergence en tout cas implique des risques politiques de mécontentement avec la politique publique et donc reste à éviter.

Карта 10. « L'offre » du soutien aux programmes municipaux de soutien aux ONLUP





Enfin le dernier facteur qui démontre l'approche et la motivation des autorités régionales vis-à-vis le soutien aux ONLUP et qui importe dans le choix de sujets à subventionner par le Ministère est la présence d'un programme régional de soutien aux autorités municipales dans leur mise en œuvre des programmes municipaux de soutien aux ONLUP (cf. Carte 10).

Vu que les autorités régionales, surtout celles qui n'ont jamais travaillé avec les prestataires indépendants des services sociaux, estiment que les ONLUP au niveau municipal sont les moins prêts à prêter des services sociaux, il est important à évoluer l'intégralité du travail effectué au sein même de la verticale du pouvoir pour soutenir les ONLUP.

Très peu de régions font recours au soutien des municipalités pour soutenir le secteur des ONLUP. Néanmoins de tels sujets comme la République Tatarstan et la République Sakha ont « rattrapé » le placement perdu sur le soutien consultatif et d'information, parce qu'ils appliquent des mécanismes de soutien aux municipalités. Ceci est confirmé par les ONLUP régionales. Il va de même pour la République de Kabardino-Balcarie où les risques de l'asymétrie d'information sont abaissés par ce mécanisme. Parmi les régions qui ont toujours un potentiel fort d'amélioration sont l'oblast de Tymène, le Kraï d'Altai, la République Bachkortostan et quelques autres où les ONLUP ne sont pas suffisamment au courant des programmes régionaux de soutien aux municipalités.

En résumant l'analyse du matériel cartographique nous a permis d'illustrer la notion proposée par l'auteur de « l'offre » du soutien public comme mesure du résultat produit par le soutien public aux ONLUP, ainsi que d'identifier quelques cas et facteurs particuliers qui peuvent améliorer notre compréhension des modèles statistiques sus-proposés.

## **Chapitre 2. Soutien direct aux organisations à but non lucratif et social : de l'envergure de l'initiative, de la modestie des résultats**

### **De l'impact des facteurs du soutien public sur les résultats des concours de subvention aux organisations à but non lucratif et social**

Ce paragraphe représente les résultats d'étude appliquée de l'impact que les facteurs étudiés dans la littérature internationale produisent sur les résultats des concours de subvention aux ONLUP en Russie. **Dans ce paragraphe on analyse comment les facteurs du soutien direct par subvention impactent les résultats produits.** Comme dans le paragraphe précédent l'analyse est basée sur les données du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie, mais dans ce cas-ci pour les subventions distribuées directement auprès des ONLUP. En 2011-2013 559,5 million de rouble a été utilisé par le Ministère pour subventionner les ONLUP.

**On utilise comme base d'analyse les théories rivales de Richard Steinberg et Lester Salamon** analysées dans la partie théorique de la thèse qui portent conformément sur la supplantation du financement privé par le financement public (*crowding-out*) et la « stimulation-complétion » du financement privé par le financement public (*crowding-in*), ainsi que l'approche de Epstein et McFarlan sur l'évaluation du « produit » des ONL qui est utilisée pour évaluer les résultats produits par les subventions directes aux ONLUP.

Les hypothèses suivantes non-alternatives sont proposées pour le cas russe :

*H1 : L'effet de stimulation-complétion du financement privé par le financement public est plus fort que l'effet de sa supplantation.*

*H2 : Les résultats d'activité d'une organisation sont positivement liés avec la quantité et le volume des sources de co-financement du programme soutenu par une subvention.*

Le test de ses hypothèses a une valeur pratique : si elles sont correctes, alors l'approche où les pouvoirs étatiques demandent de leurs bénéficiaires un co-financement est jugée plus raisonnable de point de vue de potentiels résultats produits par le soutien public.

Pour tester les hypothèses on utilise la méthode d'analyse de corrélation.

### **Les données d'information**

Comme données on utilise les rapports soumis par 83 ONLUP-bénéficiaires de subventions du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie en 2011-2012 qui comportent une liste la plus détaillée de sources de co-financement des programmes ainsi qu'une liste formelle des indicateurs de résultats.

L'auteur a systématisé et analysé les rapports après chaque année de l'application des programmes (2011-2013). Deux types de rapports existants ont été analysés : sur la finance et sur les résultats. Les formes des rapports sont ratifiées par les Annexes 8 et 9 à l'Ordre du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie N 465 « Sur l'exécution du Décret du Gouvernement de la Fédération de Russie datant du 23 Août 2011 N 713 « Sur

le soutien aux Organisations à but non lucratif d'utilité publique» (ci-dessous dénommées comme Annexe 8, Annexe 9, Ordre N 465).

Les indicateurs suivants sont utilisés : le nombre de sujets de la Fédération de Russie couverts par l'activité d'une ONLUP, le nombre d'ONL ayant reçu le soutien (alors le soutien du deuxième niveau, donc le soutien par les ONLUP), le nombre et l'envergure (par jours de travail) des événements organisés, le nombre d'employés des ONL et de bénévoles ayant participé aux événements, la transparence des informations sur l'organisation (quels moyens informatiques de base sont utilisés pour informer la population de ses activités), ainsi que l'indicateur intégral du résultat égale à la moyenne arithmétique de tous autres indicateurs individuels fixés pour une telle ou telle ONLUP-bénéficiaire d'une subvention. Toute cette information est incluse dans les rapports. L'auteur a établi des échelles pour coder ces données. Dans la plupart des cas les indicateurs coïncident avec ceux proposés par Epstein et McFarlan [Epstein et al. 2011].

Tant que l'analyse est basée sur les rapports de 83 organisations, cette étude ne peut pas être considérée comme totalement représentative. Vue qu'on essaie d'en tirer des conclusions pour le secteur non lucratif en général il faut comparer l'échantillon avec l'ensemble du secteur et débattre des limitations dans l'interprétation des résultats.

Comme caractéristique de l'ensemble du secteur on utilise les données collectées par l'EHESE. On utilise un indicateur présent dans chacune des bases de données : pourcentage d'organisations par source de financement (cf. Tableau 23).

Tableau 23

**Comparaison des sources de financement pour l'ensemble d'ONL et l'échantillon  
d'ONLUP-bénéficiaires du Ministère**  
(% d'organisations)

Source de (co) financement *	ONL Russes « 2012 (2010) »**	ONLUP-bénéficiaires du Ministère dans les années 2011-2012
Cotisations	41 (42)	N/a
Versements et dons bénévoles des particuliers	35 (33)	22
Revenus des services rendus, marchandises réalisées	21 (19)	27 (services à l'État, aux personnes morales et particuliers)
Moyens (non-cotisations) personnels des membres/employés	19 (18)	N/a
Dons monétaires en provenance d'organisations lucratives russes	19 (17)	32 (rentrée ciblée + rentrées sans indemnité des organisations lucratives russes)
Versements des fondateurs et propriétaires	17 (17)	17 (moyens de l'organisation)
Des budgets locaux (municipaux) + régionaux	16+10 (17+11)	24
Subventions/ transferts des fondations russes, ONL	11 (13)	34
Du budget fédéral (« subventions présidentielles »)	10 (10)	13 (subventions des organisations non gouvernementales non lucratives aux dépens de budget fédéral)
Subventions ou aide technique des organisations internationales et étrangères	4 (5)	20 (rentrée ciblées et subventions)
Moyens des fondations locales des communautés	3 (3)	N/a
Des fondations publiques non-budgétaires	2 (3)	N/a
Rentrée d'argent des organisations lucratives étrangères	1 (2)	N/a

Notes : \* classification utilisée par l'EHESE ; \*\* données de l'EHESE.

En jugeant du Tableau 23 on peut supposer que l'échantillon des ONLUP-bénéficiaires est représentatif du cercle plus général d'ONL, mais qu'il y a tout de même des différences.

Dans la structure générale des revenus des ONL russes le financement public (perçu comme somme des rentrées des budgets fédéraux, régionaux, municipaux et sources publiques non-budgétaires) constitue presque 40%. Le chiffre est proche pour l'échantillon. Les ONLUP dans l'échantillon attire moins des versements et des dons bénévoles des particuliers. Ceci peut être justifié soit parce que la population est moins informée sur leurs programmes, soit parce que les donateurs ont tendance à faire leur dons ciblés aux particuliers et non pas financer le soutien d'autres ONLUP pour former l'infrastructure du secteur. En outre, dans notre échantillon le nombre d'ONLUP ayant des rentrées des organisations internationales et étrangères est 5 fois plus grand. Le nombre d'ONLUP ayant des rentrées des fondations et ONL russes est 3 fois plus grande dans l'échantillon, des rentrées ciblées d'organisations lucratives russes est 2 fois plus grande. Cette tendance peut témoigner à la fois d'une confiance accrue aux organisations dans l'échantillon ou que les fondations-donateurs et les organisations privées donateurs sont inscrites dans une structure fonctionnelle plus complexe qu'à première vue.

Enfin l'authenticité des données est un indicateur important de la qualité de l'échantillon. L'authenticité de chaque rapport particulier est difficile à estimer, alors que l'altération de données doit être évitée. Nous considérons la base de données comme étant de bonne qualité parce qu'on a découvert de fortes corrélations entre les indicateurs du résultat soumis dans les rapports d'activité (cf. Tableau 24, partie 2 – ci-dessous). Les organisations en soumettant leurs rapports n'avait pas de possibilité pour échanger les informations, néanmoins les corrélations pour la plupart des indicateurs sont proches à 1. A cet effet et selon toute probabilité on peut juger cette base de données comme fiable. Cette conclusion ne serait pas possible, si les bénéficiaires avaient des moyens de se communiquer

les données de leurs rapports et donc « d'ajuster » leurs résultats. Cette présomption est rejetée par les données du Ministère selon lesquelles les bénéficiaires n'avaient presque pas de projets conjoints.

## **Le test d'hypothèses**

La forme d'un rapport financier ne permet pas d'analyser l'utilisation des co-financements reçus. Faute de témoignages si le co-financement a été vraiment utilisé dans le cadre du programme auquel il était « ciblé » (selon le rapport), il faut prendre en compte les corrélations entre les résultats et les co-financements et mesurer la signification bilatérale des coefficients.

La structure générale du co-financement est telle que la majorité du co-financement vient des subventions et versements ciblés des ONL russes (24% de toutes les recettes), subventions publiques régionales et locales (18%), du bénévolat et des rentrées ciblées des organisations lucratives russes (9% chacune). A la fois, les recettes en provenance des ONL russes est un indicateur important de confiance et de qualité du travail effectué par le bénéficiaire. Par contre, à partir des informations données on ne peut pas connaître la forme de la personne morale qui a donné des fonds. Ainsi les établissements publics auraient pu être prestataires dans quelques cas (selon la législation russe les établissements publics sont considérés « organisations non lucratives »).

Presque une moitié des ONLUP-bénéficiaires a donné une évaluation pécuniaire du rôle du bénévolat. La médiane de ces évaluations égale □ 139,700 rouble. Aussi les ONLUP prêtant des services aux usagers ont utilisé moins le bénévolat par rapport aux ONLUP prêtant des services aux autres ONLUP. Cet effet pouvait être atteint grâce aux activités effectuées par les ONLUP développant le volontariat. Sinon ce résultat est plutôt dû à la haute qualité des services prêtés qu'exige une participation d'experts et non des bénévoles

qui ne possèdent souvent pas des compétences requises dans la prestation. Il faut noter également qu'il n'y a pas de méthodologie officielle en Russie pour évaluer le rôle du bénévolat dans les actions d'une organisation. Néanmoins les évaluations restent proches et le nombre de « *out-liers* » n'est pas considérable. En même temps faute de méthodologie cette évaluation n'est pas un indicateur suffisant du résultat d'une organisation. En plus, quelques ONLUP n'ont pas besoin des bénévoles et ainsi cet indicateur n'est pas approprié dans certains cas. Par contre, la comparaison des évaluations reçues prouvent indirectement la qualité du concours de subvention organisé par le Ministère.

Pour un test préalable des hypothèses de supplantation et de stimulation en Russie ainsi qu'une évaluation des résultats du programme public de subventions nous avons établi une matrice des corrélations de différentes sources de co-financement. Cette matrice démontre une liaison entre l'absence ou la présence de différentes sources de co-financement (cf. Tableau 25).



Tableau 25

**Matrice des distances entre l'absence/présence de différentes sources de co-financement (variables dichotomiques démontrant l'absence et la présence d'une source de co-financement) dans le cadre des programmes subventionnés par l'État**  
(Corrélations « Phi » pour un tableau 2x2)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1																
2	0,361**	1															
3	0,172	0,015	1														
4	0,294**	0,162	0,157	1													
5	0,204	0,122	0,019	0,367**	1												
6	0,125	0,145	-0,027	0,081	0,16	1											
7	0,244*	0,268*	0,077	0,145	0,199	0,213	1										
8	0,05	0,094	-0,074	-0,017	0,292	0,309**	0,179	1									
9	0,154	0,203	0,08	0,221*	0,25*	0,274*	0,165	0,499*	1								
10	0,2	0,213	0,141	0,344**	0,156	0,03	0,416**	-0,064	0,248	1							
11	0,329**	0,045	-0,024	0,063	0,24*	-0,109	0,12	0,077	0,169	0,192	1						
12	0,125	0,028	0,096	0,249*	0,214	-0,077	0,145	0,103	0,079	0,344**	0,323**	1					
13	0,334**	0,19	0,23*	0,278*	0,338	-0,15	0,121	-0,042	0,108	0,161	0,24*	0,335**	1				
14	-0,088	0,136	-0,042	0,011	-	0,058	-0,051	-0,057	-	-0,057	-0,008	0,011	0,121	1			
15	-0,081	-0,103	0,019	0,137	0,227	-0,194	0,049	-0,114	-	0,021	-0,052	0,137	0,209	-0,101	1		
16	0,2	0,213	0,034	0,103	0,156	0,309**	0,179	0,149	0,122	0,149	-0,037	0,103	0,06	-0,057	0,021	1	
17	-0,061	0,279*	0,054	-0,086	-	-0,068	-0,035	-0,04	0,115	0,29**	-0,094	-0,086	0,163	-0,035	0,139	0,29**	1

*Notes* : \* corrélation est significative 5% (bilatérale) ; \*\* corrélation est significative 1% (bilatérale).

**Matrice des proximités, où :**

- 1 – subventions en provenance des ONL non gouvernementales dédiées au développement des institutions de la société civile (du budget fédéral, dites « subventions présidentielles ») ;
- 2 – subventions en provenance des budgets régionaux et locaux ;
- 3 – subventions, rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations non lucratives russes ;
- 4 - rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations lucratives russes ;
- 5 - rentrées ciblées (dons et autres) de la part des citoyens de la Russie ;
- 6 - rentrées ciblées en provenance des organisations internationales et étrangères ;
- 7 - rentrées ciblées en provenance des citoyens étrangers et des apatrides ;
- 8 - revenus des services rendus à l'État et aux municipalités ;
- 9 - revenus des services rendus aux personnes morales et particuliers ;
- 10 – recettes non-liées à l'activité ;
- 11 – travaux et services des organisations non lucratives russes reçus sans indemnité ;
- 12 - travaux et services des organisations lucratives russes et entrepreneurs reçus sans indemnité ;
- 13 – l'aide des bénévoles (évaluation pécuniaire approximative) ;
- 14 – subventions en provenance des organisations étrangères et internationales ;
- 15 – les moyens propres de l'organisation ;
- 16 – subventions (subsides) en provenance du budget fédéral ;
- 17 – soutien par les autres ONLUP-bénéficiaires.

Tant qu'on a utilisé les variables dichotomiques (présence ou absence d'une source de co-financement du programme) la corrélation est basée sur les mesures de distance et de proximité. Les coefficients qui en résultent de contingence permettent de faire quelques conclusions sur une dépendance mutuelle de différentes sources de co-financement.

Premièrement, il y a une corrélation non considérable entre la présence d'une subvention régionale et/ou fédérale et les subventions dites « présidentielles » du niveau fédéral. Les organisations touchant aux subventions présidentielles aussi font recours aux subventions régionales et celles du Ministère du développement économique. De telles organisations perçoivent plus souvent le soutien des organisations lucratives russes et ont des recettes sans indemnité en provenance des ONL russes. A la fois, le lien entre la recette des subventions présidentielles et le financement à partir des propres moyens est très fragile et négatif. Ce phénomène peut être lié à une supplantation par un financement public qui peut souvent avoir lieu dans le cas où l'organisation devient trop dépendant des recettes publiques.

Deuxièmement, **le financement en provenance des organisations étrangères et internationales peut aussi supplanter les propres moyens de l'organisation ainsi que les recettes sans indemnité en provenance des organisations lucratives et non lucratives russes, les revenus des services rendus aux personnes morales et particuliers russes.** Soit ces organisations exercent des fonctions que les ONL et les organisations lucratives ne sont pas prêtes et/ou capables à financer, soit le financement perçus des organisations étrangères est suffisant pour leur survie.

Troisièmement, les organisations touchant au co-financement des ONL russes ne reçoivent presque pas de financement des autres sources. Soit le secteur non lucratif reste isolé de toutes les autres parties prenantes ou « stakeholders » (y compris en vue de l'étroitesse technique de ses activités) soit le niveau d'ouverture et de transparence de ces organisations est très bas. Il est plus difficile d'évaluer les résultats produits par ce type d'organisation.

Quatrièmement, les recettes ciblées en provenance des organisations lucratives russes sont souvent liées aux recettes en provenance des citoyens russes. Les résultats produits par de telles sociétés seront avec plus de probabilité élevés à cause de deux facteurs. D'un côté, elles sont soutenues par les organismes lucratifs qui visent à la maximisation du profit et donc sont plus aptes à évaluer l'effet économique d'un bénéficiaire, d'autre côté, elles sont soutenues par les particuliers qui apportent leur argent en échange contre l'efficacité sociale potentielle ou perçue. Par contre, il y a un groupement d'ONLUP où les recettes ciblées en provenance d'organisations lucratives russes sont liées aux recettes sans indemnité des organisations lucratives russes et aux recettes non-liées à l'activité (qui comprennent aussi les revenus de bail et d'affermage et de sous-bail, sous-affermage). Ce dernier groupe par son isolement et « sur-orientation » sur le secteur lucratif est jugé dans une zone de risque où les buts de perception du co-financement peuvent être alternés (par exemple, en faveur de fund-raising comme tel et non pas dédiés aux programmes subventionnés ou à une mission statutaire). Ce groupement doit être distingué des ONLUP qui ont des recettes sans indemnité en provenance des organisations lucratives et non lucratives russes et sont « plus orientées » vers la société.

Cinquièmement, il y a des organisations (peu nombreuses) où le co-financement par les citoyens coïncide avec les revenus reçus grâce aux services rendus à l'État. Autrement dit, les points de vue des citoyens et de l'État sur la pertinence des activités effectuées par ces organisations coïncident. Donc selon toute probabilité ces organisations sont suffisamment ouvertes et profitent d'un niveau élevé de confiance populaire.

Sixièmement, il existe un groupement des ONLUP qui se concentrent uniquement sur la prestation des services. Dans leur cas les revenus des services rendus à l'État, aux particuliers et aux personnes morales sont très interconnectés. Ce sont ces organisations-là qui possèdent le plus grand potentiel à exploiter dans le cadre de l'exécution du décret du Président de la Fédération de Russie datant du 8 Décembre 2015 sur la décentralisation de 10 % du budget public dans la politique sociale auprès des ONLUP. Les résultats d'activité produits par de telles organisations sont avec plus de probabilité élevés et compétitifs.

Enfin, **la prestation des services à l'État et les revenus en provenance des organisations étrangères et internationales peuvent substituer l'attraction des bénévoles.** Dans ce cas ils s'agit d'une couche très fine et toujours en formation des organisations se professionnalisant en fund-raising qui survivent grâce à un « grant-writing » professionnel (donc qui survivent sur leurs services d'aide à l'écriture de projets pour lever des fonds de différentes sources). Ces organisations peuvent lever des fonds aussi bien auprès des autorités russes qu'auprès des organismes internationaux. De l'autre côté, le fund-raising dans le cadre d'un seul programme particulier ne permet pas de porter jugement sur l'efficacité de l'organisation comme telle, parce que ces fonds peuvent être dirigés vers les fins statutaires et ne servir qu'à la survie de l'organisation. Non sans raison un manque de moyens menace de clôture 13% d'organisations, qui sont obligées de travailler sur un pur enthousiasme, tandis que 9% d'ONL pour ne pas cesser leurs activités s'investissent beaucoup dans la quête de moyens et non dans la mise en place de projets concrets [le Monitoring de l'EHESE, 2012].

**Pour savoir si le nombre ou le volume de différents types de co-financement est un critère fiable du résultat produit par une organisation, nous analysons leurs liens avec les résultats produits par les ONLUP-bénéficiaires.**

(Selon les indicateurs du résultat fournis dans les rapports d'après l'Annexe 9 de l'Ordre N 465) :

nombre d'ONLUP ayant reçu un soutien d'information, consultatif et méthodique ;

nombre de conférences et de séminaires tenus visant à la quête, l'analyse et la diffusion d'études de cas (meilleures pratiques) parmi les projets d'ONLUP ;

nombre d'employés d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention ;

nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention ;

nombre d'ONLUP ayant reçu le soutien dans leur quête des bénévoles ;

nombre de bénévoles attirés aux activités des ONLUP.

Ensuite on analyse les liens entre différentes sources du co-financement avec les indicateurs du résultat (cf. Tableau 24, partie 1) ainsi qu'avec quelques autres caractéristiques non-financières de l'activité des ONLUP.

Tableau 24

**Les résultats d'une analyse factorielle. Quelques coefficients de corrélation (CC) entre les indicateurs du rapport d'activité et le rapport financier** (*seuls ci-présents sont les  $|CC| > 0.7$*  ; *taux de signification pas inférieur à 5%*)

Indicateurs mesurés	CC
<b>1. Le lien entre le volume du co-financement reçu par une organisation de différentes sources pour son programme et les indicateurs du résultat et quelques caractéristiques de l'activité de l'organisation</b>	
subventions en provenance des ONL non-gouvernementales dédiées au développement des institutions de la société civile (du budget fédéral, dites « subventions présidentielles ») (co-financement) nombre (potentiel) de sujets de la Fédération de Russie participant – y compris dans le cadre des mécanismes existants (webinars, potentiel organisationnel, l'envergure d'autres projets et autres)	0.811
subventions en provenance des budgets régionaux et locaux (co-financement) nombre d'ONLUP ayant reçu un soutien d'information, consultatif et méthodique (l'indicateur du résultat)	0.962
subventions, rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations non lucratives russes (co-financement) nombre de bénévoles attirés aux activités des ONLUP (l'indicateur du résultat)	0.954
subventions, rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations non lucratives russes (co-financement) nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention (l'indicateur du résultat)	0.762
subventions, rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations non lucratives russes (co-financement) l'indicateur du résultat (nombre de séminaires et autres événements)	0.985
subventions, rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations non lucratives russes (co-financement) l'indicateur complexe du résultat (moyenne arithmétique des indicateurs du type « fait/plan »)	0.952

subventions, rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations non lucratives russes (co-financement) nombre de sujets de la Fédération de Russie ayant participé, donc le nombre de sujets ayant accueilli des événements dans le cadre du programme	0.813
rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations lucratives russes (co-financement) nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention	0.71
rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations lucratives russes (co-financement) nombre de participants au programme sauf employés à plein-temps (évaluation)	0.849
rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations lucratives russes (co-financement) inclusion d'une ONLUP dans les réseaux professionnels (indicateur approximatif ordinal évalué à partir d'une analyse de la coopération d'une ONLUP avec les autorités, les experts indépendants issus du business, du secteur académique et autres)	0.722
rentrées ciblées (dons et autres) de la part des citoyens de la Russie (co-financement) nombre d'ONLUP ayant reçu un soutien d'information, consultatif et méthodique	0.708
rentrées ciblées (dons et autres) de la part des citoyens de la Russie (co-financement) nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention	0.703
rentrées ciblées (dons et autres) de la part des citoyens de la Russie (co-financement) nombre de participants au programme sauf employés à plein-temps (évaluation)	0.715
rentrées ciblées en provenance des organisations internationales et étrangères (co-financement) nombre de sujets de la Fédération de Russie couverts par le programme	0.756
rentrées ciblées en provenance des organisations internationales et étrangères (co-financement) nombre moyen de participants aux événements (jours de travaux) visés par la subvention	0.801
revenus des services rendus aux personnes morales et particuliers (co-financement) la transparence d'une ONLUP (indicateur ordinal démontrant la transparence d'une organisation)	-0.886



revenus des services rendus aux personnes morales et particuliers (co-financement) nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention	0.83
revenus des services rendus aux personnes morales et particuliers (co-financement) nombre de séminaires et d'autres événements	0.81
revenus des services rendus aux personnes morales et particuliers (co-financement) nombre d'employés et de bénévoles ayant participé aux événements	0.769
revenus des services rendus aux personnes morales et particuliers (co-financement) nombre de sujets de la Fédération de Russie ayant participé, donc le nombre de sujets ayant accueilli des événements dans le cadre du programme	0.704
l'aide des bénévoles (évaluation pécuniaire approximative) (co-financement) les frais de communication (les dépenses)	0.719
les moyens propres de l'organisation (co-financement) frais liés directement au programme (les dépenses)	0.702
les moyens propres de l'organisation (co-financement) nombre de séminaires et d'autres événements	0.91
les moyens propres de l'organisation (co-financement) nombre d'employés et de bénévoles ayant participé aux événements	0.937
<b>2. Quelques autres corrélations significatives entre les données dans les rapports d'activité</b>	
nombre moyen d'employés pour l'année d'exercice nombre de sujets de la Fédération de Russie couverts par le programme	0.75
nombre d'ONLUP ayant reçu un soutien d'information, consultatif et méthodique (l'indicateur du résultat) l'indicateur complexe du résultat (tous autres indicateurs)	0.953
nombre d'ONLUP ayant reçu un soutien d'information, consultatif et méthodique (l'indicateur du résultat) nombre global d'ONLUP attirés aux activités (participation répétitive est possible)	0.914
nombre de conférences et de séminaires tenus visant à la quête, l'analyse et la diffusion d'études de cas (meilleures pratiques) parmi les projets d'ONLUP (l'indicateur du résultat) l'indicateur complexe du résultat (tous autres indicateurs)	0.831
nombre d'employés d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention l'indicateur complexe du résultat (tous autres indicateurs)	0.775

nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention (l'indicateur du résultat) nombre de bénévoles attirés aux activités des ONLUP	0.997
nombre d'ONLUP ayant reçu le soutien dans leur quête des bénévoles l'indicateur complexe du résultat (tous autres indicateurs)	0.958
nombre de séminaires et d'autres événements nombre d'employés et de bénévoles ayant participé aux événements	0.764
nombre de séminaires et d'autres événements l'indicateur complexe du résultat (tous autres indicateurs)	0.81

Les organisations qui touchent aux subventions dites « présidentielles » ont tendance à mener leurs projets à la fois dans plusieurs sujets de la Fédération de Russie. Le volume du co-financement dans ce cas est directement lié au nombre de sujets. Dans ces cas l'organisation emploie tout moyen de communication avec la cible, y compris l'Internet, comme par exemple les Webinars (la formation en ligne). Malgré le fait que c'est le seul indicateur du résultat lié aux subventions présidentielles, le lien est très fort et témoigne en partie de l'efficacité de ces subventions, dont la taille est connectée avec la géographie de l'activité d'une organisation.

Il y a également une forte corrélation entre le volume des subventions en provenance des budgets régionaux et locaux et le nombre d'ONLUP ayant reçu un soutien d'information, consultatif et méthodique. Ceci est aussi révélateur d'un caractère ciblé des subventions régionales et des résultats potentiels si le soutien des ONLUP s'effectuait à travers les budgets régionaux qui connaissent mieux le secteur d'ONLUP et peuvent rendre le soutien le plus ciblé possible. Cette corrélation témoigne indirectement de l'efficacité des organisations touchant aux subventions régionales.

Les subventions et rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des organisations non lucratives russes sont en corrélation avec la plupart d'indicateurs du résultat. La corrélation est surtout forte avec le nombre de bénévoles (coefficient de corrélation égale 0,954) attirés aux activités des ONLUP, et avec le nombre de séminaires et autres événements tenus par le bénéficiaire d'une subvention du Ministère (coefficient de corrélation  $\square$  0,985). Les subventions et rentrées ciblées (dons et autres) en provenance des ONL russes sont également en forte corrélation avec l'indicateur complexe du résultat. L'indicateur complexe du résultat est composé en prenant la moyenne arithmétique des rapports des résultats indiqués au rapport d'activité aux plans fixés dans l'accord de subvention. Autrement dit, ces interdépendances sont une prémisse forte pour supposer que

les ONLUP touchant aux financements en provenance d'autres ONL sont des acteurs plus responsables et efficaces. A la fois ceci est plutôt la cause et non pas le résultat du fait qu'elles ont des fonds en provenance des ONL russes.

Les rentrées ciblées en provenance des organisations lucratives russes sont également en corrélation avec plusieurs indicateurs du résultat. Ces indicateurs comprennent : nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention, nombre de participants au programme sauf employés à plein-temps, inclusion d'une ONLUP dans les réseaux professionnels. Ce dernier indicateur est ordinal qui caractérise l'intensivité d'une coopération d'une ONLUP avec les autorités et autres parties prenantes, évalué sur la base des rapports d'activité, en analysant les origines de chacun des participants des événements tenus, y compris s'ils étaient issus des Chambres Publiques, des autorités, de l'académie, d'autres ONLUP, d'établissements publics et leur rapport.

Malgré le fait que le co-financement en provenance des organisations lucratives et non lucratives est en corrélation avec plusieurs indicateurs du résultat, deux d'entre eux peuvent être interconnectés : le nombre de bénévoles et le nombre de participants au programme. Ceci veut dire que les corrélations conformes peuvent caractériser un seul et même phénomène. En outre, la corrélation avec les indicateurs cibles est plus basse par rapport au co-financement en provenance des ONL, alors une analyse plus profonde est nécessaire pour évaluer cette dépendance. Pour ceci les données supplémentaires sont indispensables.

Les conclusions parallèles peuvent être faites à l'égard du co-financement par les citoyens russes. Sa présence est un témoignage fort d'une confiance prêtée aux activités d'une organisation et de son efficacité. A la fois le financement par les citoyens est aussi lié à de tels facteurs comme les relations publiques et le marketing efficace d'une ONLUP, et

de ce fait ne représente parfois pas les hauts résultats atteints par l'organisation (les corrélations pas très fortes en font preuve). Néanmoins la variable est bien liée aux échelles des activités menées par une organisation.

Une dépendance mutuelle entre l'utilisation par l'organisation de ses propres moyens et les indicateurs du résultat semble logique. Au fait la redistribution déjà des financements reçus par l'organisation pour d'autres projets pour financer un projet subventionné est déjà un témoignage d'une motivation de l'organisation pour la mise en œuvre du dispositif prévu dans le cadre du projet subventionné.

**Il est aussi intéressant que le financement en provenance des organisations étrangères et internationales ainsi que le financement reçu sous forme d'une subvention présidentielle sont liés au nombre de sujets de la Fédération de Russie couverts par les activités d'une organisation.** A la fois ça arrive souvent qu'une organisation ne reçoit que l'un de ces financements. Par contre dans le cas du financement étranger ou international la causalité peut être inverse : plus étendu est la géographie des activités d'une organisation, plus grande est la probabilité que cette organisation touchera à des fonds internationaux (tant que souvent la géographie d'activité est l'un des critères de sélection). Une corrélation entre cette source du co-financement et le nombre moyen de participants aux événements peut être justifiée par les mêmes facteurs que la corrélation précédente, et donc peut être considérée comme une partie d'un seul et même phénomène.

Le lien positif entre les recettes des prestations des services rendus aux personnes morales et particuliers et de différents indicateurs du résultat est moins trivial. Les résultats produits par ces ONLUP sont remis en cause en vue d'une corrélation négative et significative entre les recettes des prestations des services et l'indicateur de la transparence d'une ONLUP.

L'indicateur de la transparence est une variable synthétique qui caractérise la présence de différents types d'information sur une organisation, y compris les choses les plus basiques comme une adresse électronique, un numéro de téléphone, la qualité des informations mises en ligne et leur transparence, la qualité et la précision des rapports soumis au Ministère.

*Les dépendances révélées ne sont toutefois pas révélatrices des liens de causalité entre les différentes sources du co-financement et les indicateurs du résultat, mais témoignent à la fois qu'elles ne sont pas accidentelles et qu'une présence de différentes sources du co-financement est liée aux indicateurs du résultat et donc caractérise l'efficacité de l'utilisation d'une subvention.*

Vu que les différentes sources du co-financement sont associées avec de différents résultats produits, il semble convenable dans l'avenir non seulement de prendre en compte la présence et le volume de différentes sources du co-financement pendant la procédure de sélection des ONLUP à subventionner (comme deux critères de sélection indépendants témoignant d'une pertinence de l'activité menée par une ONLUP et de ses résultats précédents), mais aussi d'attribuer des poids spécifiques à ces différentes sources. Par exemple, selon l'analyse factorielle menée, la présence du co-financement en provenance des ONL est un critère largement plus important du résultat d'une organisation que la présence du co-financement en provenance des autorités régionales ou du business lucratif. Il est convenable de prêter une attention particulière aux ONLUP recevant le co-financement à la fois des organisations lucratives et non lucratives, tant que la probabilité que ces ONLUP-là sont plus efficaces de point de vue pécuniaire et sociale est maximale.

Une corrélation significative entre le volume des certaines sources et les résultats produits par une ONLUP témoigne aussi que les ONLUP n'ont pas encore atteint le seuil en

franchissant lequel la croissance future du co-financement sera peu efficace. Ceci veut dire, que co-financement de ces ONLUP peut être augmenté sans préjudice à une stabilité financière et le résultat d'activité (au moins à court-terme, en supposant durant les 2-4 ans à venir).

nombre d'ONLUP ayant reçu un soutien d'information, consultatif et méthodique ;

nombre de conférences et de séminaires tenus visant à la quête, l'analyse et la diffusion d'études de cas (meilleurs pratiques) parmi les projets d'ONLUP ;

nombre d'employés d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention ;

nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention ;

nombre d'ONLUP ayant reçu le soutien dans leur quête des bénévoles ;

nombre de bénévoles attirés aux activités des ONLUP.

Tableau 26

**Le lien entre le nombre de sources du co-financement d'une organisation et les résultats de ses activités (avec un test bilatéral de la significativité)**

Corrélations			Nombre de sources du co-financement
Nombre d'ONLUP ayant reçu un soutien d'information, consultatif et méthodique	Corrélation de Pearson		-0,066
	Sgn.(2-tailed)	0,559	
	N	81	
Nombre de conférences et de séminaires tenus visant à la quête, l'analyse et la diffusion d'études de cas (meilleurs pratiques) parmi les projets d'ONLUP	Corrélation de Pearson		0,029
	Sgn.(2-tailed)	0,799	
	N	81	
Nombre d'employés d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention	Corrélation de Pearson		0,062
	Sgn.(2-tailed)	0,582	
	N	81	
Nombre de bénévoles d'ONLUP ayant participé aux événements prévus par l'accord de subvention	Corrélation de Pearson		-0,043
	Sgn.(2-tailed)	0,700	
	N	81	
Nombre d'ONLUP ayant reçu le soutien dans leur quête des bénévoles	Corrélation de Pearson		-0,103
	Sgn.(2-tailed)	0,362	
	N	81	
Nombre de bénévoles attirés aux activités des ONLUP	Corrélation de Pearson		-0,056
	Sgn.(2-tailed)	0,618	
	N	81	
% de la valeur d'un indicateur fixée par l'accord de subvention (nombre de sujets de la Fédération de Russie couverts par le programme)	Corrélation de Pearson		0,151
	Sgn.(2-tailed)	0,217	
	N	69	
	Corrélation de Pearson		-0,014



% de la valeur d'un indicateur fixée par l'accord de subvention (nombre de séminaires et d'autres événements)	Sgn.(2-tailed)	0,911
	N	64
% de la valeur d'un indicateur fixée par l'accord de subvention (nombre de publications préparées dans le cadre du programme)	Corrélation de Pearson	-0,641
	Sgn.(2-tailed)	0,087
	N	8
% de la valeur d'un indicateur fixée par l'accord de subvention (nombre d'employés et de bénévoles ayant participé aux événements)	Corrélation de Pearson	0,167
	Sgn.(2-tailed)	0,202
	N	60
% de la valeur d'un indicateur fixée par l'accord de subvention (indicateur complexe du résultat comprenant tous autres indicateurs fixés par l'accord de subvention)	Corrélation de Pearson	0,388*
	Sgn.(2-tailed)	0,042
	N	28
Nombre de sujets de la Fédération de Russie ayant participé, donc le nombre de sujets ayant accueilli des événements dans le cadre du programme (erreurs mineurs possibles)	Corrélation de Pearson	-0,226*
	Sgn.(2-tailed)	0,040
	N	83
Taux global d'une réussite	Corrélation de Pearson	0,131
	Sgn.(2-tailed)	0,238
	N	83

Notes : \*\* Corrélation est significative au niveau de 1% (2-tailed) ;

\* Corrélation est significative au niveau de 5% (2-tailed).

Tableau 26 démontre les valeurs des coefficients de corrélation entre la somme des sources du co-financement et les résultats de l'activité d'une organisation. L'analyse menée fait rejeter les hypothèses précédentes que le nombre de sources du co-financement produit un impact substantiel positif sur les résultats d'activité. La majorité des coefficients de corrélation de Pearson s'avèrent non-significatifs : soit la corrélation est faible soit le nombre d'observations n'est pas suffisant pour évaluer le lien. Néanmoins **le nombre de sources du co-financement est positivement lié au résultat mesuré par un indicateur complexe du**

**résultat.** Par contre, il est difficile d'interpréter une corrélation faible, mais significative entre la somme de sources du co-financement et la quantité de sujets de la Fédération de Russie couvert par le programme. Probablement ceci témoigne que plus limitée est la géographie des activités d'une organisation, plus simple devient l'évaluation de la pertinence et de l'actualité de ces activités : l'organisation ne se disperse, ne se gaspille pas sur de différentes régions, mais se concentre sur un peu de sujets et la probabilité qu'elle obtient le co-financement augmente.

## **Quelques réflexions sur l'efficacité du soutien public direct aux organisations à but non lucratif et social en Russie**

**Dans ce chapitre nous avons analysé l'impact des différents facteurs du soutien public révélés d'à partir la littérature étrangère et systématisés ci-devant en nous basant sur les données empiriques russes fournies par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie.**

En tant que mesure du résultat des subventions directes (subvention aux ONLUP) nous avons utilisé les indicateurs du « produit » d'une ONL suggérés dans la méthode d'Epstein-McFarlan. En tant que mesure du résultat du soutien public aux ONLUP organisé à travers les régions (les subventions indirectes, dites « pass-through ») nous avons utilisé « l'offre » du soutien public. Nous avons élaboré une méthode d'évaluation de « l'offre » qui suppose une juxtaposition de facteurs objectifs (si une législation existe) et de points de vue des représentants de la bureaucratie et des ONLUP (si la législation est opérationnelle).

**On fait une conclusion que le résultat du soutien public aux ONLUP à travers les subventions aux régions est en dépendance inverse du taux de développement économique d'une région, calculé comme PRB par habitant ajusté au pouvoir d'achat.** Ceci peut signifier que dans les régions plus développées les ONLUP peuvent toucher aux fonds non-gouvernementaux, ce qui est confirmé dans son ensemble. Ceci signifie également que le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie doit prêter plus d'attention à la qualité des politiques publiques mises en place par les régions les plus riches qui ont reçu des subventions fédérales. Il est possible que les régions plus pauvres en termes économiques s'avèrent plus efficaces dans les dépenses des fonds publics orientés aux ONLUP. Ceci peut être justifié par les motivations internes particulières des bureaucraties dans ces régions.

**Dans le cas des subventions directes aux ONLUP (direct grants) le financement public en général sont positivement lié au co-financement « externe » reçu par les ONLUP (l'un stimule l'autre), surtout à celui-ci en provenance des autres ONL, des organisations lucratives, d'autres autorités publiques, des citoyens russes et étrangers.** De ce fait, l'hypothèse que l'effet de « stimulation- complétion » est plus fort que l'effet de « supplantation » du financement privé par un financement public dans son ensemble est retenue. L'argent privé » va rejoindre » l'argent public. Par contre, l'État n'est pas en mesure de soutenir toutes les ONLUP. Dans un cas pratique ceci peut signifier que les ONLUP qui ne recevront pas de soutien public probablement seront aussi privées de financement des autres donateurs. De là un écart brusque risque d'apparaître entre les ONLUP bien approvisionnées en financement qui bénéficient du soutien de l'État et les ONLUP- » outsiders » qui ne parvient pas à lever des fonds. Cette supposition requiert une vérification, y compris parce que la méthode d'analyse de corrélation ne permet pas d'interpréter les rapports de causalité. Aussi les ONLUP financées par l'État risquent devenir une « extension » de l'État au long-terme, si elles ne parviennent pas à préserver l'équilibre entre leurs services aux buts de l'État et leur mission sociale, ce qui peut parfois diverger. Néanmoins indépendamment de la causalité l'État peut aider aux ONLUP recevant un volume moindre de ressources financières et jouant un rôle social et politique important. Cette aide peut consister en soutien méthodique, d'information, consultative comme la permission d'accéder aux ressources publiques informatiques pour diffuser les informations sur ses activités, l'organisation d'un « téléphone d'urgence », la demande aux ONLUP-bénéficiaires d'un soutien public de rendre services consultatifs aux ONLUP qui n'ont pas bénéficié d'un tel soutien et autres.

L'hypothèse sur le lien entre les résultats d'activité des ONLUP et la quantité, le volume et types de sources du co-financement des programmes subventionnés par l'État n'est retenue que dans sa partie.

**Le co-financement en provenance des ONL russes, des citoyens russes, des organisations internationales et étrangères, ainsi que des subventions dites « présidentielles » est positivement lié aux résultats d'activité d'une ONLUP.**

L'augmentation du financement de ces sources incontestablement augmente des résultats relatifs et absolus d'une ONLUP. A la fois, le nombre de sources d'où l'organisation reçoit le co-financement n'impacte pas ses résultats d'activité. Du point de vue pratique ceci signifie que non pas le nombre, mais la qualité des sources du co-financement importe, donc d'où vient le financement. Le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie peut augmenter l'efficacité de ces subventions aux ONLUP en apportant plus d'aide aux ONLUP qui ont déjà des sources en provenance des ONL russes, des citoyens, des organisations étrangères et internationales. Les résultats produits par les ONLUP peuvent être amplifiés, qu'elles touchent aux fonds publics ou non, en organisant des séminaires supplémentaires destinés aux ONLUP sur le « fund-raising ». Cette activité servira à former une base plus solide économique du secteur non lucratif.

### Chapitre 3. Du volontariat en Russie : dans le collimateur de l'État

#### De la législation actuelle de la Fédération de Russie régissant les activités volontaires (bénévoles)

*L'intérêt de l'État au développement du bénévolat dans la Fédération de Russie est en croissance, mais en même temps, il existe une réglementation juridique inadéquate de ce domaine.*

Dans les paragraphes suivants on présente les obstacles juridiques au développement du volontariat (sous la rubrique « obstacles juridiques » section « Analyse des obstacles au développement efficace du bénévolat dans la Fédération de Russie »). Cependant, les principales conclusions de l'analyse du cadre réglementaire existant pour réglementer le volontariat en Russie sont les suivantes :

1) l'absence de principes et de normes communs pour l'organisation et la mise en œuvre d'activités de volontariat dans toutes les régions russes ;

2) l'absence de principes et de normes unifiés pour l'organisation et la mise en œuvre d'activités de volontariat dans divers domaines du volontariat ;

3) un appareil conceptuel inadéquat dans le domaine du bénévolat, en conséquence - l'absence d'une approche unifiée au sujet de la réglementation aux différents paliers de gouvernement.

Dans ce cas, si les deux premiers axes sont une déclaration de fait, ce qui reflète les différences dans l'application des “forces bénévoles”, ainsi que l'hétérogénéité des tâches, des facteurs économiques et socioculturels du développement de la Fédération de Russie, cette dernière conclusion - nécessite une attention particulière (cf. ci-dessous).

**La définition peu claire du mot « volontaire » (« bénévole ») à ce moment est un obstacle important pour une régulation efficace du secteur.** À l'heure actuelle, il existe des variations importantes dans l'application des termes dans la législation et de son utilisation dans le contexte politique. À cet égard, l'introduction de définitions claires et d'une terminologie claire devrait être la première étape dans le développement dans le domaine de la réglementation par l'État de la législation sur le bénévolat.

La définition de base des « volontaires » est donnée dans la loi fédérale du 11 Août, 1995 №135-FZ « Sur la charité et les organismes de bienfaisance. » En comparant son concept avec le contexte de son utilisation dans un certain nombre d'autres actes juridiques normatifs, nous pouvons tirer des conclusions sur :

1) La polyvalence du terme « volontaire » dans la législation en termes de domaines de travail bénévole (le sport, la culture, le patriotisme, le développement, la lutte contre la toxicomanie, etc.) ;

2) l'absence de liens clairs entre les différents modes d'emploi des termes ;

3) la nécessité d'une réglementation séparée des zones distinctes du bénévolat correspondant à la nécessité de se conformer aux exigences particulières fixées par la loi (par exemple : pour tester les médicaments, la participation à la lutte contre les incendies, le don de sang, etc.).

4) la nécessité de l'uniformisation de l'appareil conceptuel et d'utilisation des mots « volontaire » et « bénévole » comme complètement interchangeables, décrivant le phénomène identique, et de l'application du même principe pour tous les dérivés de ces mots.

Compte tenu de la fragmentation de l'appareil terminologique dans un certain nombre de règlements, en particulier dans le domaine du sport, il y a une interprétation assez lâche des termes qui permet un rétrécissement périodique à certains groupes sociaux (comme dans certaines parties des lois régissant la conduite des grands événements sportifs en Russie) ou, au contraire, leur interprétation large.

Ainsi, l'article 5 de la loi fédérale du 11 Août, 1995 №135-FZ « Sur la charité et les organismes de bienfaisance » et le par. 3.1 Art. 2 de la loi fédérale du 4 Décembre 2007 № 329-FZ « Sur la culture physique et du sport dans la Fédération de Russie » fournissent des définitions des termes « bénévoles » et « volontaires », respectivement, alors que le terme « volontaire » est considéré comme une sous catégorie du concept de « bénévole ».

La situation est différente dans l'utilisation des termes dans la loi fédérale du 12 Avril, 2010 # 61-FZ « Sur la circulation des médicaments ». En particulier, Ch. 7, p. 38, partie 1, point 1-3 fait référence aux volontaires qui participent à des essais cliniques, en tenant compte des compensations pour les risques de cette participation : l'application à leur égard



de la définition donnée dans la loi fédérale du 11 Août, 1995 №135-FZ « Sur les organisations de charité et de bienfaisance » serait inexacte. Cela est dû à la liste limitée des activités qui peuvent être considérées volontaire conformément à la loi fédérale du 11 Août, 1995 №135-FZ « Sur la charité et les organismes de bienfaisance. » Ce détail est important quand il y a une question de récompense de dépenses subies par un volontaire durant son travail bénévole.

En même temps, pour ce qui du volontariat dans l'étouffement d'incendies la question est réglementée par la loi fédérale du 6 mai 2011 № 100-FZ (ed. de 22 Février 2017) « Sur les brigades de pompiers volontaires », qui stipule que, pour devenir pompier volontaire il faut être « une personne physique qui a atteint dix-huit ans et être en mesure, pour des raisons de santé d'exécuter les tâches liées à la participation à la prévention des feu et (ou) à la participation à des opérations de lutte contre l'incendie et de sauvetage » (article 10 de la Loi). L'article 13 de la loi stipule :

*« 1. Une personne physique acquiert le statut de pompier volontaire depuis l'enregistrement obligatoire de cette personne dans le registre des pompiers volontaires.*

*2. L'organe exécutif fédéral autorisé en charge de la sécurité incendie, définit la procédure pour la formation et le maintien du registre des associations publiques de protection contre les incendies et le registre consolidé des pompiers volontaires ».*

La législation sur les volontaires dans le domaine de l'élimination des situations d'urgence montre avec justesse la restriction du terme « volontaire », en impliquant des exigences spécifiques supplémentaires pour les bénévoles qui veulent lutter contre les incendies.

Un autre domaine de réglementation des bénévoles, reflétant la complexité des approches de sa réglementation législative, est le don de sang. La législation de la Fédération de Russie accorde une attention particulière au volontariat dans ce domaine. La loi fédérale du 20 Juillet 2012 125-FZ № (éd. le 23 Mai 2016, telle que modifiée du 19 décembre 2016) « Sur le don de sang et de ses composants » stipule des incitations monétaires pour les « donateurs honorables », et pour les donateurs qui ne le sont pas l'article suivant s'applique :

*« Article 22. Mesures de soutien social fournies au donateur de sang et / ou de ses composants*

*"1. Le jour du don de sang et (ou) de ses composants les donateurs qui ont fait un don de sang et (ou) ses composants, reçoit des repas gratuits aux frais de l'organisation responsable des activités sur la préparation du sang du donateur et de ses composants. Le régime du donateur est déterminé conformément au paragraphe 4 de la partie 1 de l'article 10 ....*

*2. Remplacement de la nourriture gratuite avec une compensation monétaire est interdite, sauf comme indiqué au paragraphe 6 de la partie 2 de l'article 9 de la loi fédérale.*

*3. Le donateur fait qui a fait un don de sang et (ou) de ses composants au cours de l'année d'un montant égal à deux doses maximales admissibles de sang et (ou) de ses composants, est en droit de priorité dans l'acquisition à son lieu de travail ou d'études de bons concessionnels pour le traitement de spa. Le volume de la dose maximale admissible de sang et (ou) de ses composants est déterminé par le médecin lors de l'examen médical du donateur. »*

Cette loi montre comment l'interprétation du mot "volontaire" peut varier, jusqu'au « rétrécissement » de la définition et en fonction de la complexité et de la diversité des concepts « volontaires » dans la législation. L'interprétation du terme a une couleur différente dans la loi sur les dons de sang par rapport à la loi 135-FZ qui donne sa définition de « volontaire ».

En pratique une diversité pareille dans l'interprétation du terme "volontaire" résulte en ambiguïté de discours politique dans le sujet, qui est aussi déformé à son tour par des interprétations subjectives. Cette diversité cause également un problème au niveau institutionnel quand on revient à la qualité et à l'uniformité de la législation, donc l'uniformité des signaux envoyés par l'État à la population dans le domaine « volontaire ».

### **De l'analyse de la législation en vigueur régissant les activités volontaires (bénévoles) dans les entités constitutives de la Fédération de Russie**

En plus des actes juridiques normatifs du niveau fédéral, la réglementation législative de l'activité bénévole (volontaire) au niveau des sujets de la Fédération de Russie est effectuée. Par exemple, dans un certain nombre de sujets on observe des concepts propres régionaux de la promotion du bénévolat et règlements adoptés d'interaction entre les autorités régionales avec des organisations à but non lucratif à vocation sociale et les associations bénévoles. En même temps, ces concepts reproduisent souvent les principales dispositions d'un acte normatif fédéral.

On utilise « RIA Rating » de 2016 pour l'analyse de la législation en vigueur dans les 5 régions de la Russie avec un niveau de développement économique différent pour avoir l'image la plus représentative. La notation a été construite en classant les régions de la Russie dans l'ordre décroissant de la valeur du score intégral. Le choix en faveur de cette note est dû à un certain nombre de ses avantages indéniables. Tout d'abord, la recherche de l'agence "RIA Rating" se distingue par la précision et la justesse méthodique dans l'obtention et l'utilisation des ensembles de données, ainsi qu'une approche professionnelle. Il utilise comme sources d'information pour la préparation du classement les données de Rosstat, les données issues des rapports sur la performance des budgets consolidés des régions, publiés sur le site Internet du Trésor fédéral, sur le volume de la dette publique (actuel à la date du 1er Janvier, 2017), publié sur le site Internet du Ministère russe des Finances.

Deuxièmement, ce placement représente une évaluation intégrale, qui utilise 15 indicateurs clés agrégés du développement régional, répartis en 4 groupes : l'échelle de l'économie, l'efficacité de l'économie, la sphère budgétaire, la sphère sociale. Ainsi, le groupe d'indicateurs économiques comprend le volume de la production de biens et services, le volume des recettes du budget consolidé, le nombre de personnes employées dans l'économie. L'efficacité de l'économie est illustré par le volume de production de biens et de services par habitant ; l'investissement dans les actifs fixes par habitant, la part des entreprises rentables, le ratio des arriérés d'impôts sur le montant des taxes et redevances perçues au système budgétaire de la Fédération de Russie. Dans le domaine budgétaire le placement inclut les recettes budgétaires consolidées par habitant, la part des recettes fiscales et non fiscales, le ratio de la dette publique aux recettes fiscales et non fiscales dans le déficit budgétaire consolidé. Enfin, parmi les indicateurs sociaux on compte : le rapport des revenus de la population au coût d'un panier fixe de biens de consommation et des services, le chômage, l'espérance de vie à la naissance et la mortalité infantile.

**Cinq sujets avec différents niveaux de développement social et économique ont été sélectionnés : la ville fédérale de Moscou (1<sup>ière</sup> place), le territoire de Perm (15<sup>ième</sup> place), la région de Kaliningrad (43<sup>ième</sup> place), la région d'Astrakhan (62<sup>ième</sup> place) et la République de Tyva (84<sup>ième</sup> place).** Le choix des régions est déterminé par trois facteurs :

1) la tâche de démontrer la différence dans la législation actuelle régissant l'activité bénévole au niveau régional, ainsi que la diversité des pratiques ;

2) choisir des régions avec des indicateurs différenciés de développement socio-économique ;

3) choisir des régions de 5 districts fédéraux différents.

### **Ville fédérale de Moscou**

Moscou est l'un des sujets (régions) où l'interaction la plus active des autorités de l'État et des organisations bénévoles est réalisée. Ensuite, on étudie la loi de la ville de Moscou du 12 juillet 2006 n ° 38 "Sur l'interaction des autorités publiques de la ville de Moscou avec les organisations non gouvernementales à but non lucratif" (telle que modifiée le 15 mai 2013). Dans cet acte législatif, les concepts de base sont distingués, y compris les définitions de l'activité bénévole et des bénévoles. Dans le même temps, l'activité bénévole (bénévolat) signifie « une activité bénévole, socialement significative, réalisée par les citoyens indépendamment et / ou au nom d'une organisation non gouvernementale à but non lucratif ». Selon cet acte législatif, les organisations à but non lucratif qui fournissent des activités de volontariat sont ses organisateurs. La loi de la ville de Moscou du 12 juillet 2006

n ° 38 régit les principes de base de l'interaction entre les autorités étatiques et non gouvernementales, les formes de soutien aux pouvoirs publics, les formes d'activité bénévole, les règles d'ordre social et les dépenses pour sa mise en œuvre.

Dans cet acte législatif, il est stipulé que les autorités publiques contribuent au développement du volontariat. Il est envisagé que des activités bénévoles puissent être menées sous la forme d'assistance fournie sous la forme de services gratuits, ainsi que sous la forme d'activités publiques utiles et de participation à la mise en œuvre de programmes de bienfaisance.

L'un des principes d'interaction entre les structures étatiques et les ONG est la coopération partenariale et le soutien aux programmes sociaux ciblés des ONG et aux initiatives sociales et civiques. Les parties organisent conjointement des événements et mènent des actions. Les autorités de l'État exercent un contrôle sur l'utilisation ciblée et rationnelle du budget de la ville de Moscou et la mise en œuvre des programmes. On énumère les formes de soutien suivantes aux organismes à but non lucratif : l'octroi des subventions, des exonérations de paiement des impôts et des loyers, la fourniture de locaux, aide à la formation d'experts et de spécialistes, la formation des travailleurs des ONG, la promotion d'événements scientifiques et éducatifs.

La loi de la ville de Moscou du 12 Juillet, 2006 Numéro 38 cite les activités d'ONG à vocation sociale qui leur permettent d'obtenir le soutien public en priorité.

La capitale a aussi adopté la résolution du gouvernement de Moscou № 549-PP en date du 20 Août, 2013 « *Sur l'approbation de l'octroi de subventions du budget de la ville de Moscou aux organisations à but non -lucratif pour le remboursement des frais liés à la mise en œuvre des programmes dans le domaine de la politique de la jeunesse dans la ville*

*de Moscou.* » Ce document régleme l'orientation des programmes dans le domaine de la politique de la jeunesse à Moscou, qui reçoivent des subventions, y compris sur la « *formation de la motivation chez les jeunes à l'attitude non-indifférente aux processus publics, l'organisation des travaux relatifs à l'élaboration d'initiatives de la jeunesse et du bénévolat, la motivation des jeunes à participer à des activités bénévoles visant à fournir une assistance gratuite aux personnes ayant besoin de soins et de soutien, les jeunes en difficulté.* » En outre, les procédures d'octroi des subventions et de l'examen des demandes sont prescrites.

L'une des pratiques de soutien du bénévolat au niveau régional est l'adoption de règlements d'interaction des pouvoirs publics avec les organisations à vocation sociale à but non lucratif et bénévoles. C'est ainsi qu' en 2014, les « *Règles d'interaction des institutions de l'État pour les orphelins et les enfants privés de soins parentaux, du Département de la protection sociale de la population de Moscou avec les organisations non gouvernementales, à but non lucratif à vocation sociale, non gouvernementales et volontaires* » ont été approuvées.

Dans le secteur de la santé on a adopté le décret du Département de Moscou de la Santé № 796 « *Sur l'approbation des règles d'interaction du Département municipal de Moscou de la Santé et les organisations subordonnées au Département, avec des organisations à but non lucratif à vocation sociale* » du 22 Septembre 2016. Dans le règlement même, les buts, les tâches et les principes d'interaction entre le Département de la Santé de Moscou et les organisations et ONG sont prescrits ; les directions d'interaction entre les organisations et les ONG sont définies ; l'ordre d'interaction entre les organisations médicales et les ONG est décrit.

Au moment présent c'est le Comité des relations publiques de Moscou qui est une autorité exécutive responsable de la mise en œuvre de fonctions de coopération avec les

ONG, y compris les organisations participant à des activités bénévoles. C'est cette agence qui organise le travail lié au développement du volontariat à Moscou.

Chaque année, le Comité des relations publiques de la ville de Moscou organise un concours de subventions sur la base du décret du gouvernement de Moscou. En 2016, le Comité a préparé et publié des documents méthodologiques pour la préparation des demandes de participation au concours. Ces documents contiennent des explications détaillées sur la budgétisation de projets bénévoles, ce qui augmente le niveau de transparence d'utilisation des ressources de subvention et facilite l'estimation des coûts. Les organisations non lucratives à vocation sociale, le Département des finances et la Maison des organisations publiques de Moscou ont participé à l'élaboration de la documentation relative aux appels d'offres.

Dans le cadre de la compétition pour les subventions une partie du budget est alloué aux projets visant à soutenir les activités des organisations bénévoles, l'engagement des citoyens dans le travail de bénévolat, la promotion du bénévolat et ainsi de suite.

Le centre de ressources "Mosvolonter" a été créé en Février 21, 2014, qui est actuellement mis sous les auspices du département du Comité des relations publiques de Moscou. Le Centre "Mosvolonter" crée et réalise des projets socialement significatifs, et fournit également une assistance aux groupes d'initiative et aux organisations caritatives.

## **Région de Perm**

Dans la région de Perm, la question du développement du volontariat (bénévolat) fait également l'objet d'une grande attention. Comme le souligne Maxim Réchétnikov,



gouverneur de la région de Perm, certains des projets régionaux sont les meilleures pratiques russes dans le domaine du volontariat (bénévolat).

La participation des jeunes aux activités bénévoles est l'une des tâches de la politique de la jeunesse de l'État en la matière. À cet égard, un ensemble de mesures pour l'implication des jeunes dans le travail bénévole, tels que : le développement et le soutien des initiatives de la jeunesse visant à organiser le travail des bénévoles, la promotion des jeunes organismes publics engagés dans le programme de développement du volontariat, la couverture des initiatives volontaires et d'autres – fut déployé.

La loi de Perm du 8 décembre 2014 #410 « Sur le développement du bénévolat dans la région de Perm » fait que Perm soit l'une des rares régions russes où l'acte juridique normatif soit pris, exclusivement consacré au bénévolat (organismes à but non lucratif dans son ensemble). Cette loi énonce les principes de base du bénévolat (droit égal des citoyens pour mener à bien le bénévolat, la gratuité, la liberté de définir les objectifs et ainsi de suite), ainsi que ses types et formes (assistance aux personnes ayant besoin d'aide et de soutien, participation au développement de l'éducation, etc.). En outre, les droits et les devoirs des bénévoles, des organisateurs de travail bénévole, des organisations bénévoles et des coordonnateurs des bénévoles sont prescrits.

La loi 410 fixe les objectifs de soutien de l'État pour les activités de volontariat dans la région. Les autorités se fixent comme objectifs le développement du bénévolat, une participation accrue des citoyens à des activités bénévoles, la croissance du nombre d'organisations bénévoles, la promotion de l'efficacité et le professionnalisme de leur travail, et d'autres. Le gouvernement de la région de Perm pour soutenir le bénévolat fait le suivant : la participation à la mise en œuvre de la politique de l'État dans ce domaine, le développement et la mise en œuvre d'activités dans le cadre de programmes étatiques, la

promotion de la coopération interrégionale et intercommunale des organisations bénévoles, l'élaboration de recommandations pour les établissements d'enseignement, la protection sociale, les soins de santé et d'autres afin d'attirer des volontaires pour participer à des activités de ces institutions.

### **Région de Kaliningrad**

La Douma régionale de la région de Kaliningrad en 2015 a adopté la loi « Sur le développement du bénévolat dans la région de Kaliningrad. » Ce document réglemente le cadre juridique pour le développement et le soutien du volontariat dans la région. L'adoption de la loi vise à attirer l'attention des structures étatiques aux problèmes du bénévolat pour améliorer l'efficacité des ONG et la création de systèmes de soutien pour le volontariat (bénévolat).

Les formes de base du soutien de l'activité volontaire sont les suivants : financière, organisationnelle et informationnelle. L'aide financière est fournie par le budget régional conformément à la législation en vigueur. Le soutien organisationnel comprend la formation de l'infrastructure nécessaire, y compris les centres de soutien des initiatives volontaires (volontaires), la fourniture d'une assistance scientifique méthodique et pédagogique méthodologique aux associations volontaires (bénévoles), suivi des besoins des différentes organisations dans le travail des bénévoles, ainsi que la création d'incitations non financières pour participation à des activités bénévoles (bénévoles). Le soutien à l'information comprend l'affichage sur Internet d'informations liées au soutien des activités bénévoles.

Selon cette loi, le développement du volontariat repose sur la coopération mutuelle des autorités publiques dans la région et les bénévoles, ainsi que la liberté de choisir les formes d'activité volontaire. Les autorités de l'État ne peuvent pas exercer les pouvoirs de l'État à travers les activités des volontaires.

La question de l'accès des organisations à but non lucratif à vocation sociale à des fonds budgétaires dans la région de Kaliningrad a été résolu par le Conseil de coordination sur les questions d'accès progressif des organisations à but non lucratif à vocation sociale opérant dans le domaine social, aux fonds budgétaires alloués à la prestation des services sociaux à la population de la région de Kaliningrad.

Dans la région de Kaliningrad l'Agence pour les affaires de la jeunesse de la région de Kaliningrad, qui est l'autorité exécutive de la région, est chargée de fournir des services publics de la gestion de propriété de l'État et l'application des lois dans le domaine de l'application de la politique de jeunesse de l'État. Les principales orientations des activités de l'Agence régionale pour les jeunes sont incluses dans le programme d'Etat pour la région de Kaliningrad « Jeunesse », qui a été adoptée en 2014. L'un de ses principaux objectifs est le développement et le soutien du mouvement volontaire (bénévole) chez les jeunes. Parmi les résultats attendus du programme figure l'activation du mouvement bénévole. L'un des objectifs du sous-programme 1 (« Développement de l'activité créatrice de la jeunesse » pour la période 2014-2020.) : la proportion accrue de jeunes âgés de 14-30 ans, impliqués dans le travail bénévole.

Dans le cadre de l'Agence publique « Centre jeunesse » (subordonnée à l'Agence pour la jeunesse de la région de Kaliningrad), on réalise le programme « Les bénévoles de la région de Kaliningrad. » Son but est de soutenir et de coordonner les initiatives de jeunes volontaires dans la région. Dans le cadre du programme on construit l'interaction entre les

volontaires (bénévoles) et les bénéficiaires des services bénévoles avec le soutien des gouvernements et des associations de jeunes mettant en œuvre des projets dans le domaine du volontariat (bénévolat).

Le soutien financier aux associations est effectué sur une base concurrentielle par le ministère du Développement municipal de la région de Kaliningrad et les organismes concernés par l'octroi de subventions.

### **Région d'Astrakhan**

Dans la région d'Astrakhan il n'y a pas d'actes juridiques réglementaires régissant le travail bénévole, aucun document stratégique pour le développement du bénévolat n'est présent.

L'ordre du Ministère du développement social et du travail de la région d'Astrakhan du 7 Juillet 2014 150 № « Sur l'organisation de mentorat pour les familles en situation socialement dangereuse ou une situation difficile » est consacré au bénévolat dans le domaine du mentorat sur les familles. D'autres domaines d'activités volontaires (bénévoles) restent “non atteints” par les actes des autorités exécutives de la région d'Astrakhan.

Parmi les mesures visant à encourager les volontaires dans la région d'Astrakhan figure un concours annuel pour la Coupe du Gouverneur parmi les organisations de volontaires « Nous sommes des volontaires ».

### **La République de Touva**

Dans la République de Touva, ainsi que dans la région d'Astrakhan, les documents juridiques et stratégiques réglementaires visant à réglementer les activités bénévoles

(volontaires) et leur développement n'ont pas été adoptés. Les mesures de soutien au volontariat sont rares. En général, il peut être noté qu'il existe un certain nombre de mouvements volontaires (volontaires) dans la région, par exemple, "Les cœurs aimables de Touva".

Du 29 juillet au 2 août 2017, le gouvernement de la République de Touva a accueilli un forum de la jeunesse "Team Tyva 2030". Ce forum est l'événement principal pour la formation d'un groupe de projets et d'initiatives clés pour les jeunes susceptibles d'être soutenus par le gouvernement. Ainsi, dans le cadre de ce forum, un projet de jeunes médecins "Développement du bénévolat médical dans le territoire de la République de Touva" a reçu un soutien de 100 000 roubles.

En février 2018 le Forum des initiatives de jeunesse a été tenu. Ses activités sont conçues pour devenir une clé vers la mise en œuvre de la politique de la jeunesse dans la région.

Parmi les mesures de soutien financier pour les organisations bénévoles dans la république, on trouve des concours pour des subventions pour la mise en œuvre de projets dans le domaine de l'activité bénévole.

### **Quelques conclusions préliminaires**

Si nous comparons la législation actuelle des différentes régions de Russie, nous pouvons noter une forte différenciation entre les actes législatifs et les mesures et programmes mis en œuvre, ainsi que l'ampleur du travail effectué. Ceci a été démontré sur l'exemple de subventions indirectes plus tôt dans cette étude.

Dans un certain nombre de régions de Russie (y compris celles qui ont les indicateurs les plus élevés de développement socio-économique), des actes juridiques réglementaires réglementant l'activité bénévole ont été approuvés. *Dans une partie d'entre eux, ces actes législatifs sont consacrés à la réglementation des activités des ONG, et seules quelques régions ont adopté des lois spéciales qui couvrent spécifiquement les activités de volontariat.* Un exemple d'un document du premier type est la loi de la ville de Moscou du 12 juillet 2006, n ° 38 “Sur l'interaction des organes du gouvernement de la ville de Moscou avec les organisations non gouvernementales à but non lucratif.” Un exemple d'un acte législatif spécial, exclusivement consacré au bénévolat (activités bénévoles) est la loi de la région de Perm 410-PC du 8 Décembre, 2014 « Sur le développement du volontariat (bénévolat) dans la région de Perm. »

D'autres exemples de réglementation législative de l'activité bénévole au niveau régional comprennent le développement et le soutien des organisations bénévoles dans les programmes et les concepts régionaux.

Dans un certain nombre de régions (par exemple, à Moscou, dans le Kraï de Perm), un soutien actif est apporté par les autorités publiques au développement de l'activité bénévole. Toutefois, les pratiques régionales réussies existantes des interactions entre les organisations gouvernementales et volontaires peuvent être mises en œuvre dans d'autres régions de la Fédération de Russie avec un niveau de développement socio-économique différent, par exemple l'adoption de règlements sur l'interaction des autorités régionales avec les ONG et les associations bénévoles (bénévoles), les subventions au développement du volontariat, le développement de mesures d'incitation et d'encouragement des volontaires (des bénévoles), l'aide à la préparation des bénévoles et d'autres. Dans ce cas, l'adoption de la réglementation est la moins chère des pratiques proposées. Compte tenu des pratiques identifiées une réglementation typique doit inclure des objectifs, et des principes de

coopération entre l'autorité du sujet de la Fédération de Russie et les organisations bénévoles, les domaines de coopération avec les organisations bénévoles, la procédure d'interaction entre les institutions (y compris effectuant certaines activités, si la réglementation concerne un type particulier d'activité), les individus et les organisations bénévoles, droits et obligations des parties.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

La conclusion inclut un très bref raccourci en regard des résultats directs de la thèse, une discussion sur le futur du tiers-secteur en Russie, l'interprétation des obstacles au développement effectif du volontariat (bénévolat) en Russie comme base future du tiers-secteur, une réflexion sur les *remèdes possibles à court-terme aux possibles tensions et l'avenir de la relation État-société civile en Russie*. ***L'idée de la conclusion n'est pas de mettre un point à l'hypothèse, mais plutôt de continuer la discussion mettant en valeur la complexité du sujet.***

A la fois on essaiera d'éviter des jugements normatifs dans la mesure du possible, sachant que l'homme, parce qu'il est social, parle toujours du réel « politiquement » [Leca 2001].

### **Sur les conclusions directes de la thèse**

Voici les principales conclusions en accord avec des objectifs énoncés de la thèse :

1. Le soutien de l'État aux ONL devient plus efficace lorsque des tâches résolues et des services sociaux rendus par des ONL se situent dans le domaine de la responsabilité de l'État (par exemple, les garanties sociales prévues par la Constitution que l'État devrait prêter). Dans le même temps, l'État et/ou le marché eux-mêmes ne prêtent pas ces services (ou ils les prêtent insuffisamment), ONL leur prête, et est capable de leur prêter mieux (service de qualité supérieure) ou plus.

2. L'analyse théorique générale des avantages et inconvénients des différents instruments de soutien des ONLUP a permis de faire un tableau de Toepler modifié avec des réalités russes. Les instruments de soutien économique de l'État les plus utilisés pour les



ONL sont les subventions régulières et les marchés publics ; cependant, les subventions régulières ont un certain nombre d'avantages. Les subventions régulières offrent une flexibilité considérable dans les directions des dépenses, elles sont préférables avec des contrats de formalisation faible. En Russie, le soutien par des subventions régulières a un certain nombre d'avantages spécifiques. Comme le secteur russe à but non lucratif est seulement en train de prendre racine, les subventions régulières donnent une flexibilité dans le choix des sujets de soutien et permettent de « ne pas étouffer » les bénéficiaires par un contrôle administratif. Les subventions régulières permettent d'identifier les besoins et les opportunités du secteur et de financer la prestation de services venant « d'en bas ». Dans le même temps, dans les pays ayant un système fédéral, le soutien des ONL par subventions régulières peut se passer directement (sous la forme de subventions données aux ONL), ou à travers le système de transferts inter-budgétaires. Ces mécanismes sont appelés les subventions directes et subventions issues de transferts budgétaires, respectivement.

3. Les facteurs influençant l'efficacité du soutien de l'État aux ONL (FSE) peuvent être divisés en deux groupes : FSE pour des subventions directes et FSE pour des subventions issues de transferts budgétaires. Les FSE pour les subventions directes comprennent : le manque d'éviction du financement privé par le financement public ; une variété de sources de financement reçu par des ONL ; l'efficacité des ONL. Les FSE pour des subventions issues de transferts budgétaires comprennent : une préparation objective des autorités exécutives régionales à soutenir des ONL (disponibilité des conditions économiques, politiques et autres pour le développement régional), la volonté subjective des autorités exécutives régionales à soutenir les ONL (position personnelle des dirigeants de région sur le projet de la politique fédérale, le respect et une attitude positive à l'égard de ses buts et objectifs).

4. Le document montre que le financement public ne remplace pas le financement privé, et que le montant d'investissement reçu de citoyens russes, d'ONL russes, d'organisations étrangères et internationales est en corrélation positive avec des résultats quantifiables des activités des ONLUP. Le soutien par l'État de ce type d'ONLUP sera efficace selon toute probabilité. La variété de sources des revenus financiers des ONL n'a pas d'influence sur la performance.

Les représentants des autorités exécutives régionales ont le point de vue plutôt conservateur sur les prestataires indépendants de services sociaux prêtés au détriment des fonds budgétaires : certains fonctionnaires ont déclaré que le gouvernement est meilleur dans la prestation de services sociaux. Il n'existe pas de compréhension claire de la forme, dans laquelle les prestataires indépendants devraient être impliqués et leur rôle futur non plus. En outre, il existe des obstacles juridiques objectifs, tels que : les mécanismes juridiques pour attirer et soutenir les prestataires indépendants de services sociaux sont mal élaborés. L'empressement d'impliquer les prestataires indépendants de services sociaux est plus important parmi les régions qui ont déjà travaillé avec tels prestataires. Il suit la conclusion pratique que les autorités fédérales doivent impliquer les régions dans le travail avec des ONLUP et doivent aussi encourager de tels travaux par les transferts inter-budgétaires.

C'est la première fois que l'effet de facteurs objectifs sur l'efficacité du développement régional grâce aux subventions issues de transferts budgétaires a été étudié sur les données empiriques russes. Il est convenu que le niveau du produit régional brut (PRB) par habitant a l'effet principal sur la performance, corrigé avec le pouvoir d'achat. L'impact est négatif, contrairement à la majorité des études étrangères. On peut conclure que la performance des subventions issues de transferts budgétaires ne dépend pas exclusivement des facteurs aléatoires, bien que l'effet des autres facteurs soit multidirectionnel et faible.

En dehors du fait de résoudre de problèmes principaux de la recherche :

- il était montré que le niveau de mise en œuvre de diverses mesures de soutien des ONLUP dans les régions de la fédération peut être estimé en utilisant la méthode proposée dans ce document, basé sur l'information objective de l'existence de la loi spécifique sur le soutien des ONLUP et des avis des experts du gouvernement et des ONLUP sur la performance de cette législation ;

- un support visuel a été proposé pour illustrer les différences dans le niveau de mise en œuvre de diverses mesures pour soutenir les ONLUP parmi les sujets de la Fédération de Russie sur la carte politique de la Russie.

Il convient de dire que ces conclusions ne valent que dans le contexte contemporain de l'évolution de la société civile, du tiers-secteur, des ONLUP en Russie, le sujet de recherche étant très instable et assujetti aux changements sur fond d'un climat domestique et international changeant. Les recommandations ci-dessus ne sont qu'une interprétation simpliste qui vulgarise certainement la richesse et la complexité du sujet, mais qu'on tient à proposer néanmoins au jugement vue l'acuité du thème de l'évolution du tiers-secteur en Russie sous ses différentes formes.

Le cinquième objet de cette thèse était l'élaboration des recommandations pratiques pour améliorer le programme de soutien de l'État aux ONL à but social qui prêtent des services sociaux à la population.

Ces recommandations sont listées ci-dessous.

1. L'évaluation comment le financement publique affecte le flux de fonds provenant d'autres sources est l'une des mesures de l'efficacité de soutien des subventions

de l'État aux ONLUP. L'impact peut être évalué dans la dynamique. Si le financement public conduit à une diminution des revenus provenant d'autres sources, cela indique une performance basse. Dans le long terme, un tel financement pourrait déranger la stabilité financière de l'organisation, ainsi que causer la formation d'une classe d'organismes qui existent et dépendent uniquement de fonds publics. Au contraire, il est conseillé de soutenir les organisations qui peuvent lever des fonds supplémentaires sous l'argent des subventions de l'État.

2. Il est recommandé d'utiliser l'expérience du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie dans le choix des ONLUP pour le soutien par des subventions, à savoir : introduire une exigence pour attirer le cofinancement des fonds publics. Il est également conseillé de prendre en compte les revenus précédents de l'organisation comme un signe de confiance des autres bailleurs à l'ONLUP et de bonne performance de l'ONLUP. Dans la mise en œuvre de soutien il est recommandé de préférer les organisations qui reçoivent des fonds des citoyens russes, des ONL russes, et d'organisations internationales et étrangères.

3. Lors de l'évaluation de la performance des programmes de soutien par des subventions pour les districts la Fédération de Russie pour soutenir les ONL, une attention particulière devrait être accordée à la qualité des mesures mises en œuvre dans les districts les moins développés économiquement.

4. Étant donné que l'empressement des dirigeants d'autorités exécutives régionales pour engager des prestataires indépendants de services sociaux est plus élevé si l'autorité avait déjà une telle expérience, il est souhaitable d'encourager l'émergence de la première expérience avec les prestataires indépendants à l'échelon fédéral. La stimulation peut être faite par des subventions sous forme de transferts budgétaires aux régions de la Fédération

sur le principe de « l'argent en échange de réformes » (par exemple, « l'argent en échange du soutien de l'État aux ONLUP »), et à travers la prestation d'un soutien méthodologique aux autorités régionales, qui n'ont jamais attiré des prestataires indépendants de services sociaux, y compris des ONLUP.

5. En raison du fait que la plupart des régions de la fédération ont des mécanismes juridiques pour soutenir les ONLUP, dans la pratique le soutien n'est souvent pas donné, il est conseillé de réaliser des programmes de formation pour les fonctionnaires des autorités exécutives régionales. En plus des composantes éducatives, le programme peut inclure une série de visites obligatoires et des réunions inter-régionales pour faciliter l'échange d'expériences entre les dirigeants et les régions ayant le potentiel d'améliorer l'efficacité du soutien de l'État. Le personnel enseignant pourrait inclure des experts praticiens d'autorités fédérales, engagés dans le soutien des ONLUP, et des représentants de la communauté scientifique et universitaire. Les premières peuvent aider à renforcer la législation régionale existante ; les dernières peuvent aider à enseigner des méthodes d'évaluation de la performance des mesures et des possibles méthodes de travail avec les prestataires non-gouvernementaux. Il est souhaitable d'associer l'apprentissage avec des experts internationaux ayant des connaissances sur le soutien de l'État et sur l'évaluation de la performance des activités des ONL (en particulier les experts de la France, des Etats-Unis, de la Chine).

Enfin, il convient de noter que les conclusions et les recommandations sont basées principalement sur une analyse des subventions du Ministère du Développement Economique de la Fédération de Russie. Le Ministère utilise la procédure de sélection concurrentielle des bénéficiaires de subventions, et un certain nombre de critères spécifiques de sélection. L'efficacité du soutien des ONLUP peut dépendre de la conception des programmes. Ainsi, si le support est effectué sur une base non-concurrentielle, ou par

l'intermédiaire des opérateurs indépendants, ou est destiné à soutenir les organisations qui effectuent d'autres activités en plus de la vocation sociale, l'impact et l'ensemble de facteurs d'efficacité peuvent être quelque peu différents.

Il est conseillé de concentrer les recherches futures du soutien de l'État aux ONLUP précisément sur la comparaison des modèles différents et des fins des programmes gouvernementaux avec des méthodes d'évaluation de leur performance. Le but de cette recherche est d'optimiser les efforts et les résultats de l'autorité centrale sur les tâches économiques, sociales et politiques les plus importantes de la Fédération de Russie.

**L'importance pratique** de l'étude proposée consiste en ce que :

Depuis 2007, le Président de la Fédération de Russie, et depuis 2011 une dizaine de ministères fédéraux et même régionaux ont commencé de soutenir les ONL offrant des services sociaux. L'effet de ces subventions n'a jamais été estimé systématiquement, surtout leur impact politique et économique, donc l'impact sur la société civile, les attitudes générales de la population aux ONL, la motivation du secteur ONL, son potentiel de rester porte-parole des minorités, de groupes vulnérables, de la société en général vis-à-vis l'État. Le contexte politique de choix des ONL percevant les financements publics est largement connu, mais n'a pas encore été confirmé ni infirmé par une recherche académique équilibrée en Russie. Les méthodes proposées de l'évaluation de l'impact politique et économique du soutien public aux ONL peuvent aider à légèrement relever le rideau des mystères et des mythes entourant les relations entre l'État et le secteur ONL en Russie.

L'évaluation du rôle des administrations régionales dans le soutien aux ONL aussi ne doit pas être sous-estimée dans un État aussi large et fédéralisé que la Russie.

Les résultats acquis à travers une telle étude peuvent être utilisés par les organismes nationaux et internationaux s'intéressant à l'état du secteur ONL et ONLUP en particulier en Russie, pour mieux anticiper les risques et les opportunités liés au fonctionnement du secteur ONL (ONLUP) en Russie. Certains des résultats provisoires atteints par l'auteur sont déjà utilisés par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie et par l'initiative publique Open Government (Ministère du Gouvernement Ouvert) en Russie.

Notamment les résultats obtenus ont déjà été utilisés par :

1. Le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie : Dans les rapports annuels au Gouvernement de la Fédération de Russie sur l'état et le développement du secteur ONLUP en 2013-2015 ;

2. L'École des Hautes Études en Sciences Économiques, université d'État (ci-après dénommée EHESSE) dans le projet commandé par l'Administration du Président de la Fédération de Russie sur l'évaluation de l'efficacité de projets publics de soutien aux ONL en Russie ;

3. La direction « Gouvernement ouvert » du Gouvernement de la Fédération de Russie (par M. Abyzov, Ministre du gouvernement ouvert sans portefeuille).

Quelques résultats ont également été présentés aux colloques : EURAM 2012 (Rotterdam, les Pays-Bas, 2012), Second Congrès Économique Russe (2 rapports, Souzdal, Fédération de Russie, 2013), XIV Colloque international d'avril sur les problèmes du développement de l'économie et de la société (EHESSE, Moscou, 2013) ; Colloques de l'Association for Public Policy Analysis and Management (Shanghai, Chine, 2013,

Washington, États-Unis, 2013, Albuquerque, États-Unis, 2014), la Conférence organisée par l'IGPDE (Paris, France, 2015).

Quelques résultats de l'étude ont également été débattus durant le stage professionnel à Woodrow Wilson Center for International Scholars (Washington, États-Unis, 2012), aux rencontres à l'Agence des initiatives stratégiques (fondée en 2012 à l'initiative du président en tant que boîte à idées auprès du Président) dans le cadre des initiatives « Levée des barrières au fonctionnement d'ONLUP en Russie » (Moscou, 2012), du groupe de travail sur *social impact investing* (Moscou, 2014), aux Centre Analytique auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie, à la Commission sur la politique sociale et la qualité de vie de la Chambre Publique de la Fédération de Russie (Moscou, 2015, 2017).



## Discussion sur le futur du tiers-secteur en Russie

*Selon Alexis de Tocqueville le secteur associatif est un accumulateur fort du capital social ouvert.* Ceci est l'exemple des États-Unis où le secteur associatif est considéré comme le plus développé dans le monde entier, l'héritage de l'époque précédant l'ère de « Bowling Alone ». Selon Francis Fukuyama le développement de ce capital est un prérequis important, avec la suprématie de loi et les institutions politiques efficaces pour citer d'autres, d'une croissance et d'une prospérité économique d'un pays dans le cas général. A la fois les institutions politiques ne constituent ni un ensemble structurant ni un système autonome [Leca 2001]. Le mouvement vers un tiers-secteur stable, mature, auto-suffisant et actif peut être l'un des prérequis importants de la croissance du pays.

Selon les enquêtes menées par World Economic Forum [The Human Capital Report 2015, p. 43], la Russie a un taux de compétitivité assez bas par rapport à son indice du développement du capital humain si on le juxtapose à d'autres pays, notamment ceux de BRICS. La raison principale possible : les institutions publiques et privées n'ont pas encore réalisé leur potentiel individuel et de coopération ni atteint un niveau de maturité suffisant pour assumer la responsabilité pour ce qui se passe dans le pays. On est toujours dans le stade de « demander ce que votre pays peut faire pour vous ». Le mouvement vers le stade « demandez ce que vous pouvez faire pour votre pays » est long, complexe, inscrit dans un cadre historique, culturel et politique pourtant unique.

Il convient de faire un juste éloge aux changements législatifs récents en Russie, qui ont démontré que l'État est conscient qu'il est incapable et ne doit pas résoudre tous les problèmes sociaux tout seul. En effet, la loi Fédérale 212 de 2014 « Sur les bases du contrôle public en Fédération de Russie » a introduit les termes du « contrôle public » et des « conseils publics » créés auprès des administrations publiques et d'autres organismes de nature

publique, surtout dans la santé, la culture et la formation. Ce mécanisme est susceptible de mieux adapter la politique publique aux exigences et aux attentes de la société civile en Russie tant que ces conseils publics doivent comprendre normalement les membres des ONG, les représentants du business, de la société civile en général représentés à travers la Chambre Civile de la Fédération de Russie. La voie est ouverte pour améliorer la qualité du dialogue entre l'État et la société civile. C'est aussi une manière de sensibiliser la société civile sur le fait qu'elle est responsable de son avenir et de l'avenir du pays. Aussi, le gouvernement a adopté en 2016 deux feuilles de route : sur l'accès progressif des organismes à but non lucratif d'utilité publique aux moyens budgétaires destinés aux services sociaux en 2016-2020, et celle sur le soutien d'accès des ONG à la prestation de services dans la sphère sociale. Le but est majeur : privatiser 10% de la sphère sociale liée aux services à travers les ONLUP.

Deuxièmement, la société civile et les ONG pourraient jouer un rôle important dans la quête d'un nouveau modèle de développement social et dans l'évolution du système institutionnel en Russie. Dans la politique, ce secteur est toujours et encore considéré tiers, surtout par rapport à l'État et au monde capitaliste des affaires, malgré de nombreuses discussions sur le caractère politique de son fonctionnement.

Une série de sessions d'une planification stratégique surnommées « En quête d'un nouveau modèle de développement social : basé sur la coopération entre les ONG, l'État et le business » a été organisée en septembre 2015. Elle a été organisée pour faciliter la participation de la société civile et des ONG en tant que forme institutionnelle de la société civile dans la vie publique et les politiques publiques. Ceci a été fait à l'initiative du Centre international de recherche sur l'économie des institutions de la société civile auprès de l'Université d'État de Moscou soutenue par l'Agence pour les initiatives stratégiques et le Ministère du développement économique. L'idée consistait à réunir séparément trois

groupes d'experts : des ONG, de l'État (vice-gouverneurs régionaux chargés de l'économie sociale et solidaire) et du business effectuant des projets sociaux pour étudier les modèles de prise de décision commune et de coparticipation dans les projets d'une valeur sociale. Chaque partie a partagé ses visions sur les mécanismes de coopération, ses intérêts, ses risques, l'apport auquel elle pourrait contribuer, l'apport que les deux autres acteurs puissent effectuer dans la relation. Le résultat de ces sessions était l'appui de deux grandes lignes importantes : celle du dialogue intersectoriel et ouvert dans la sphère sociale qui reste insuffisant malgré le nombre de plateformes et formes existantes, et de l'évaluation plus rigoureuse de l'impact produit par l'ensemble des actions de tous les acteurs dans le domaine social et solidaire. L'idée est de créer une institution du développement social qui mettrait ensemble les trois publics et œuvrerait à partager et à répandre les meilleures pratiques de fonctionnement de projets sociaux et de résolution de problèmes du développement de la société civile en Russie. Ensuite les trois groupes se sont réunis tous ensemble pour établir une feuille de route pour faciliter la mise en place d'une nouvelle institution du développement dans la sphère sociale. Les modèles internationaux proches à ce mouvement comportent la Big Society en Grande Bretagne et l'économie dite sociale et solidaire en France. Certaines des propositions faites dans le cadre de ces sessions ont été incorporées dans l'une des feuilles de route signées par le gouvernement.

**Entre autre, le potentiel du développement du tiers-secteur en Russie réside dans un changement graduel des valeurs.** Plus de gens deviennent conscients que les problèmes peuvent être résolus d'une manière collaborative. Ceci est un mouvement évolutionniste. De plus en plus de gens retrouvent leur sentiment de responsabilité pour ce qui se passe dans le pays, leur voisinage, retrouvent leur propre valeur à la société où ils vivent, sont prêts à agir d'une façon constructive et active la main dans la main avec d'autres acteurs, comme l'État et le marché.

En outre, sur le plan international il serait bénéfique que la Russie et le reste du monde partagent leurs expériences respectives dans la sphère sociale et solidaire et s'en enrichissent. La mise en place de principes de l'économie sociale, associative, collaborative et solidaire soucieuse de la prospérité sociale et économique des générations à venir reste l'un des plus grands défis et potentiels dans le monde entier.

## **Des obstacles au développement effectif du volontariat (bénévolat) dans la Fédération de Russie**

### **Des obstacles juridiques**

Faute de principes et de normes communes de l'organisation et de la mise en œuvre de l'activité volontaire pour toutes les régions russes, la réglementation des problèmes liés au bénévolat reste incomplète.

Le caractère incomplet de la réglementation dans le domaine de bénévolat a pour conséquence qu'un nombre d'interprétations différentes existent.

Dans l'art. 5 de la loi fédérale du 11 août 1995 n ° 135-FZ « Sur les organisations caritatives » on donne une définition suivante :

*Les volontaires* sont des individus qui réalisent des activités caritatives sous la forme d'exécution gratuite de travail, de prestation de services (activité bénévole).

Au paragraphe 3.1 de l'art. 2 de la loi fédérale du 4 Décembre 2007 № 329-FZ « Sur la culture physique et le sport dans la Fédération de Russie » on dit « *les bénévoles* - citoyens de la Fédération de Russie et des citoyens étrangers impliqués sur la base des contrats civils dans l'organisation et (ou) la tenue des événements sportifs, sans récompense monétaire pour les activités qu'ils effectuent. " (Article 3.1 introduit par la loi fédérale du 25 décembre 2012 n ° 257-FZ).

En conséquence, la portée des droits des volontaires et des bénévoles sont différents, le concept de « volontaire » est considéré comme une sous-catégorie du concept de « bénévole ».

Aussi, dans les lois existantes de la Fédération de Russie, en particulier, à l'article 2 de la loi fédérale du 11 Août, 1995 №135-FZ « Sur la charité et les organismes de bienfaisance » on réduit de façon déraisonnable la liste des activités qui peuvent être attribuées aux volontaires. En particulier, il a été noté que des activités caritatives sont menées dans les fins :

1) De soutien social et de la protection des citoyens, y compris l'amélioration des conditions matérielles des pauvres, la réinsertion sociale des chômeurs, des personnes handicapées et d'autres personnes qui, en raison de leurs capacités physiques ou mentales ou d'autres circonstances ne peuvent pas pratiquer de façon indépendante leurs droits et intérêts légaux ;

2) De la préparation de la population à surmonter les conséquences des catastrophes naturelles, écologiques, industrielles ou autres, à la prévention des accidents ;

3) Pour aider les victimes de catastrophes naturelles, catastrophes écologiques, industrielles et autres, de conflits sociaux, ethniques et religieuses, les victimes de répressions, les réfugiés et les personnes déplacées ;

4) Pour promouvoir la paix, l'amitié et l'harmonie entre les peuples, en prévenant les conflits sociaux, nationaux et religieux ;

5) Pour promouvoir le renforcement du prestige et du rôle de la famille dans la société ;

6) Pour promouvoir la protection de la maternité, de l'enfance et de la paternité ;

7) De l'assistance dans des activités dans le domaine de l'éducation, de la science, de la culture, de l'art, de l'éducation, du développement spirituel de l'individu ;

8) Pour promouvoir les activités dans le domaine de la prévention et de la protection de la santé publique, ainsi que de la promotion de modes de vie sains, de l'amélioration de l'état moral et psychologique des citoyens ;

9) Pour promouvoir des activités dans le domaine de la culture physique et du sport (à l'exception des sports professionnels) ;

10) De la protection de l'environnement et de la protection des animaux ;

11) De la protection et de l'entretien des bâtiments, des sites et des zones d'importance historique, religieuse, culturelle ou environnementale et lieux de sépulture ;

12) De la formation de la population dans le domaine de la protection contre les situations d'urgence, de la promotion des connaissances dans le domaine de la protection de la population et des territoires en situations d'urgence et de la sécurité incendie ;

13) De la réinsertion sociale des orphelins, des enfants privés de soins parentaux, des enfants négligés, des enfants dans des situations de vie difficiles ;

14) De la fourniture d'une aide juridique gratuite et de l'éducation juridique de la population ;

15) Pour promouvoir les activités de bénévolat ;

16) De la participation à des activités visant à prévenir la négligence des enfants et la délinquance juvénile ;

17) Pour promouvoir le développement de la créativité scientifique et technique, artistique des enfants et des jeunes ;

18) Pour promouvoir l'éducation patriotique, spirituelle et morale des enfants et des jeunes ;

19) Du soutien d'initiatives, de projets, de mouvements d'enfants et de jeunes socialement significatifs, d'organisations d'enfants et de jeunes ;

20) De l'aide à la production et / ou à la distribution de la publicité sociale ;

21) De l'aide à la prévention des formes socialement dangereuses de comportement des citoyens.

La résolution de ces problèmes permet de diminuer l'impact négatif des obstacles juridiques.



## **Des obstacles économiques**

La pénurie de ressources financières chez les ONLUP crée un certain nombre de difficultés qui entravent le développement de l'activité bénévole. Parmi eux se trouve, en particulier, le manque de capacité à refléter pleinement l'information sur leurs activités. La préparation de rapports visuels et de fond et leur placement en temps opportun nécessitent des investissements matériels et la disponibilité d'employés susceptibles de mener de telles activités. L'une des conséquences est une réduction de la probabilité d'attirer des volontaires.

La pénurie de ressources humaines professionnelles des ONLUP ne permet pas de former des volontaires compétents, ce qui conduit à l'absence des compétences nécessaires dans ce domaine.

Le manque de professionnalisme des travailleurs de ces organisations, en particulier le manque de cadres compétents en relations publiques intrinsèque aux ONLUP où la plupart des activités est réalisée par des bénévoles, affecte négativement le potentiel d'attirer des bénévoles et les activités des ONLUP elles-mêmes. Les compétences du personnel ne permettent pas toujours à l'organisation d'établir des liens avec les médias, ainsi que de fournir systématiquement des informations sur les activités de son organisation d'une manière intéressante, ce qui empêche l'implication de volontaires dans des événements.

Cependant, les médias ont également noté un manque d'intérêt à refléter des informations sur les événements et le travail des ONG. L'une des raisons de ce phénomène est la commercialisation des médias. Les médias commerciaux sont contraints de satisfaire les intérêts de divertissement de leur public, et par conséquent ils s'intéressent à la société civile autant qu'il est nécessaire pour attirer et retenir l'attention d'un public de masse. Dans le même temps, la société civile peut fournir plus d'informations susceptibles d'intéresser les

médias commerciaux et leurs publics. Il convient de souligner l'importance des médias, des professionnels de la mise en scène de la politique que ce soient les conseillers en communication ou les commentateurs (journalistes politiques, sondeurs et politologues), dans le travail de mise en forme symbolique et par là, de légitimation ou non de l'action politique devers les ONG [Cohen et al 2015].

### **Des obstacles socioculturels**

Souvent, les facteurs socioculturels jouent un rôle décisif dans le développement des institutions sociales, économiques et autres. Parmi les plus importants dans le cas du volontariat sont les facteurs suivants :

1. Les volontaires ont des motivations différentes pour le bénévolat, et par conséquent, il y a souvent un manque de systématique, l'assistance de nombreux bénévoles est ponctuelle (punctiforme).

2. Les bénévoles des ONG ont besoin d'organiseurs professionnels des bénévoles ayant des qualités de leadership pour motiver les bénévoles à une participation systématique.

3. Un autre facteur important expliquant le manque d'informations sur les domaines dans lesquels le travail bénévole pourrait être utile est la désunion des ONG, l'interaction passive entre elles et la concurrence entre ces organisations. Le manque d'ouverture de leurs activités ne permet pas aux ONG de développer conjointement des initiatives civiles.

4. La passivité des employés des ONG dans la diffusion d'informations sur leurs activités et sur les domaines dans lesquels l'aide bénévole pourrait être pertinente. En conséquence, il y a un manque de compréhension des activités du secteur à but non lucratif

dans la société, il y a un manque de sensibilisation de la population sur la façon dont elle pourrait participer à des activités de bénévolat.

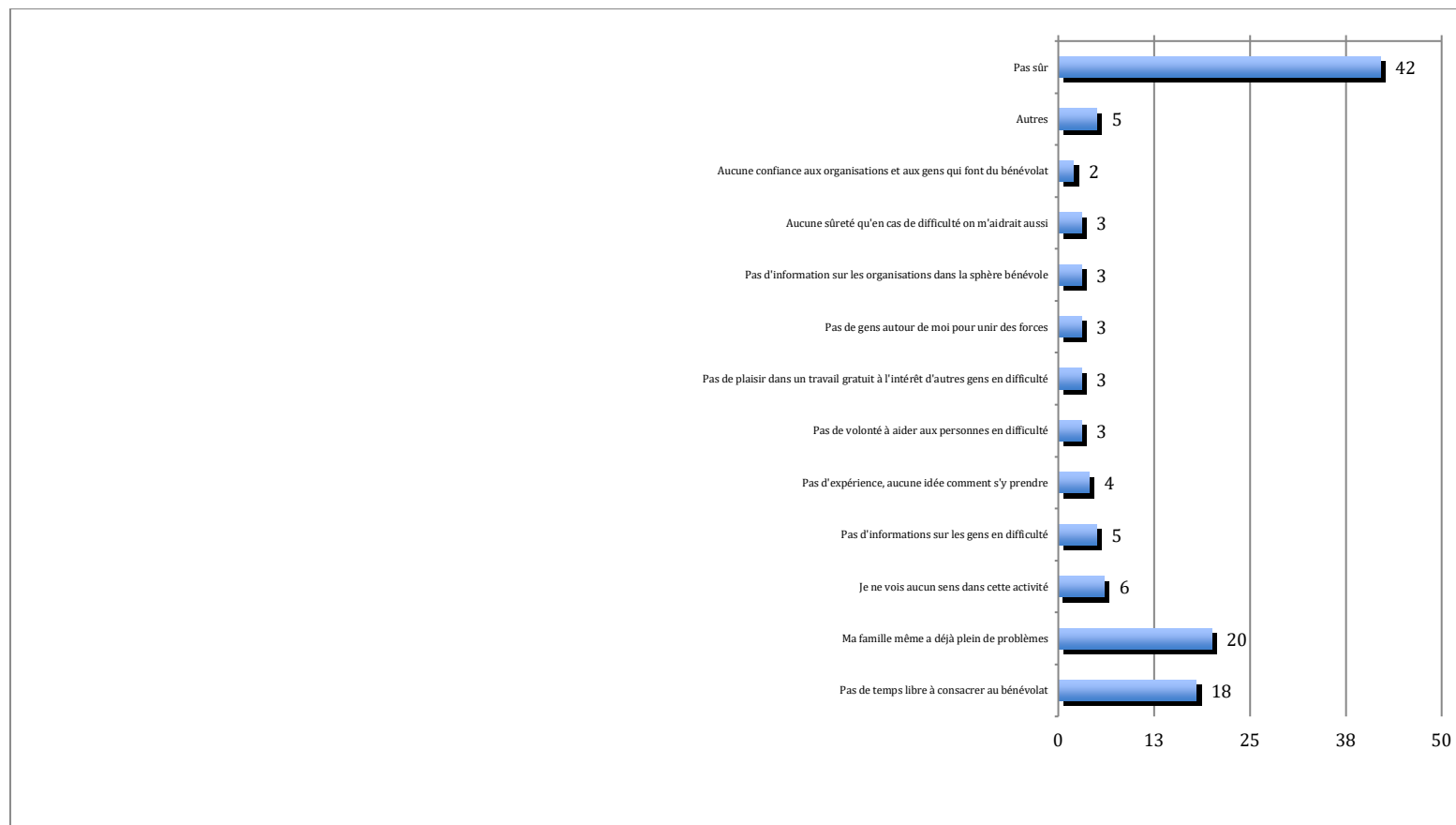
On se tourne vers l'analyse des caractéristiques socioculturelles de la population, ce qui permettra de mettre en évidence les motivations de l'activité bénévole des russes.

En octobre 2008, l'EHESE a mené une enquête représentative de toute la Russie dans le cadre du suivi de la société civile. La collecte d'informations a été réalisée par le Centre panrusse pour l'étude de l'opinion publique (VCIOM) ; la taille de l'échantillon était de 1600 personnes, sélectionnées sur la base d'un échantillon aléatoire territorial stratifié à plusieurs degrés.

On a demandé aux répondants pourquoi ils n'ont rien fait au profit d'autres personnes volontairement et gratuitement au cours des deux ou trois dernières années (figure 2). Les résultats suivants ont été obtenus : 42% des répondants n'ont pas pu préciser la raison ; 20% ont dit avoir eux-mêmes une famille pleine de problèmes ; 18% des répondants ont indiqué qu'ils n'avaient pas de temps libre pour faire du bénévolat (cette raison était plus souvent soulignée par les jeunes et les résidents des capitales), 6% des répondants ne voient aucun sens dans le travail non rémunéré. Les autres raisons qui pourraient entraver la participation à cette activité ne sont pas significatives pour les répondants. Parmi ces autres raisons on compte, par exemple, le manque d'information sur les personnes dans le besoin, les institutions impliquées dans cette activité, les personnes avec lesquelles on pourrait le faire ensemble, le manque d'expérience dans ces activités, la crédibilité des organisations et des personnes qui sont constamment engagées dans ce domaine ; le manque de désir d'aider aux personnes dans le besoin. Moins de 5% des répondants ont indiqué chacune de ces raisons.

Les résultats de la recherche permettent de tirer les conclusions suivantes : les réponses clairement formulées « dans la famille elle-même on a déjà pleine de problèmes » et « le manque de temps pour l'activité bénévole » sont les raisons évoquées par le plus grand nombre de répondants. Cela donne à penser que dans la société russe, un sens de l'altruisme reste encore à cultiver, et que le bénévolat doit avoir une image plus attrayante pour qu'à l'occasion du temps libre les Russes cherche à y participer.

**Figure 2 - Distribution des réponses à la question : « Si vous n'avez pas participé aux activités de bénévolat au cours des 2-3 dernières années, c.-à-d. n'avez rien fait pour le bénéfice des autres (pas pour les membres de la famille et les proches parents) volontairement et gratuitement, pourquoi ? "(% des répondants, choix multiple)"**



## **Des remèdes possibles à court-terme aux possibles tensions et la réflexion sur l'avenir de la relation État – société civile en Russie**

*Les « six années » 2011-2016 ont montré que l'énergie de la société civile se réalise de plus en plus à travers des mécanismes informels, non liés au soutien de l'Etat. À la fois l'approche « projet » au secteur, notamment ce qui a été démontré sur le cas de subsides aux ONLUP dans les régions, n'est pas toujours efficace et fonctionnelle.*

À cet égard, les principales tâches à court terme consistent à améliorer l'environnement de fonctionnement des institutions de la société civile « hors projet » et à développer des mécanismes d'interaction avec celle-ci. Le but de cette amélioration est de créer des opportunités d'utiliser de manière constructive l'énergie de la société civile pour résoudre des problèmes sociaux et économiques, pour trouver et mettre en œuvre des moyens de développement ultérieur.

*Une solution possible à court terme pour le développement de la société civile est l'introduction « de congés réglementaires » dans le secteur public, comme des vacances fiscales pour les entreprises.* Dans ce cas, une réglementation inutile et un langage non transparent et inexact dans la législation devraient être évités, comme on en témoigne déjà dans la loi 7 par exemple relative aux ONL-agents étrangers. Une administration plus rigoureuse des activités non lucratives peut créer des obstacles prohibitifs pour les organisations publiques causant leur sortie du champ de légalité, ou même limiter les formes prometteuses de coopération, telles que la coopération internationale des universités qui sont des organisations à but non lucratif. En même temps, une telle réglementation n'annule pas le besoin en organes de surveillance et d'application de la loi qui restreignent les activités des

organisations publiques en cas d'activités illégales (propagande fasciste, extrémisme, incitation aux conflits interethniques, soutien au terrorisme, etc.).

**En même temps, la société civile est un produit non seulement de l'activité et de la réglementation de l'État, mais aussi du résultat de l'évolution naturelle de la société, y compris l'évolution de sa relation avec l'État où les crises sont possibles.**

*En ce sens, la promotion du développement de la société civile « d'en haut » à travers la création d'un environnement propice peut être une condition nécessaire, mais insuffisante.* Le développement des valeurs publiques peut également se produire dans la crise et durant l'opposition de la société à l'État, dans le cadre d'un système formé et ajustable de freins et de contrepoids.

Il apparaît efficace de mener l'analyse de l'évolution de la société civile comme un rapport Etat-société. Il convient d'analyser la relation entre la société et l'État du point de vue des « négociations » en tant que théorie des freins et contrepoids entre la société et l'État. La négociation implique l'interaction entre le gouvernement et la société, tout d'abord indépendante, non-subventionnée, où le gouvernement profite de la loyauté et du soutien de la société parce qu'il satisfait des certaines exigences (attentes) de cette société. Autrement dit, il s'agit d'un rapport « public-État », « société-État ». La capacité d'évaluer en temps opportun les besoins actuels (attentes) de la société, de les former, impacte la loyauté aux

autorités, la crédibilité du pouvoir aux yeux de la société, la volonté des gens de s'unir et de travailler avec le gouvernement pour participer à la politique, la capacité du gouvernement de prendre des mesures impopulaires à court terme, mais importantes dans la longue durée, les résultats des campagnes électorales, le développement économique et social, l'unité de l'État.

Depuis 2001, le rapport Etat-société en Russie a traversé plusieurs étapes [Auzan, 2015] :

- 2000-2003 – « taxes en échange de l'ordre » ;
- 2003-2013 - « stabilité en échange de loyauté » ;
- 2008-2009 - « augmentation des obligations sociales en échange de loyauté » ;
- 2014-2017 – « restriction de la consommation en échange de l'appartenance à une grande puissance » ;
- 2017- ... – « pauvreté économique et loyauté en échange de la perception d'une vie en sécurité (militaire) ».

Si on généralise ces modèles, la consolidation 2000-2013 de l'État et la loyauté des citoyens se faisaient en raison de la croissance économique relativement stable et de l'augmentation du niveau moyen de la richesse. Cette période coïncide naturellement avec les prix croissant du pétrole et se compare favorablement par rapport aux années dites « mauvaises » 1990. En 2014-2016, la consolidation de l'État et la loyauté des citoyens ont



été assurées au prix d'un patriotisme élevé et du développement des symboles d'un pouvoir fort (Jeux Olympiques, événements de Crimée, la Russie forte contre les sanctions etc.).

En 2016, le rapport sur la base de la croissance du bien-être économique s'est presque épuisé à cause des phénomènes de crise. Le niveau de pauvreté a atteint plus de 30%, alors que le facteur de patriotisme et de fort pouvoir continuent à jouer un rôle significatif. En ce moment, il y a une opportunité et des prérequis économiques pour se diversifier et trouver des bases supplémentaires pour un accord avec la société.

***La tâche prioritaire à moyen terme est de décider des facteurs et des mécanismes pour assurer un dialogue efficace entre les autorités et la société au cours des 15 prochaines années.*** Ci-dessous sont énumérées brièvement les options possibles résultant de l'interprétation analytique des discussions savantes et politiques actuelles, en accord avec la théorie institutionnelle moderne.

La première option est la relance d'un rapport Etat-société lié à la croissance économique. Le « traité » a prouvé son efficacité en Russie, mais à l'avenir, sa configuration est susceptible d'être modifiée. Lors du dernier « rapport », la majorité de la population n'a pas participé à la production de la principale source de richesse (loyer naturel), mais aura bénéficié de sa redistribution, dans un nouveau modèle – ce même public de gens est invité à participer directement à la création de bien-être et pour ce faire il faudra un renforcement des capacités institutionnelles pertinentes.

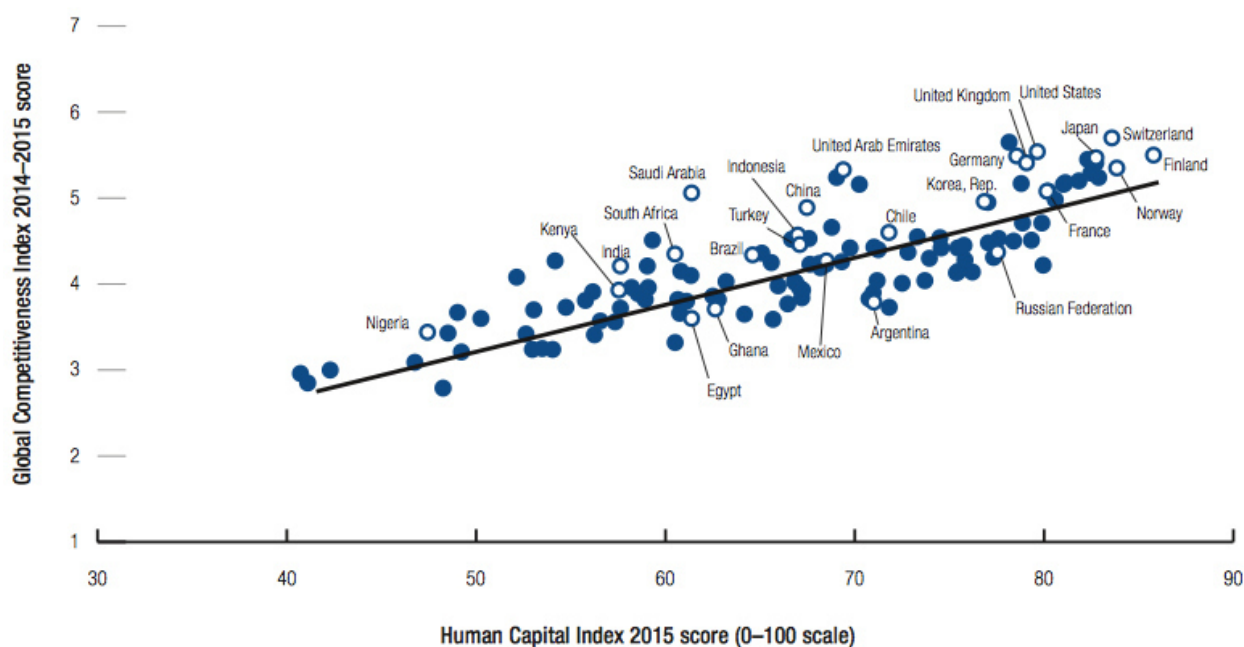
Le modèle de développement basé sur l'utilisation de ressources naturelles ne s'est pas épuisé, mais il est instable, car il dépend de la conjoncture extérieure et n'est donc pas prévisible. Un nouveau modèle de traité peut être assuré en impliquant de larges sections de la population dans le processus immédiat de production de bien-être. En d'autres termes,

« l'accord » Etat-société est formulé comme suit : « La possibilité de réalisation de soi et la création de valeur économique en échange de la loyauté ». Des programmes de substitution aux importations, de diversification de l'économie, de soutien à la production et au secteur agricole russes et d'autres travaillent sur cette partie de l'accord. Dans le même temps, la qualité de l'environnement institutionnel est importante pour la mise en œuvre du modèle.

*La Russie est un pays avec l'un des plus hauts niveaux de capital humain, mais le niveau de compétitivité de l'économie par rapport à d'autres pays ne correspond pas au niveau de capital humain disponible [WEF] (cf., par exemple l'image ci-dessous).*

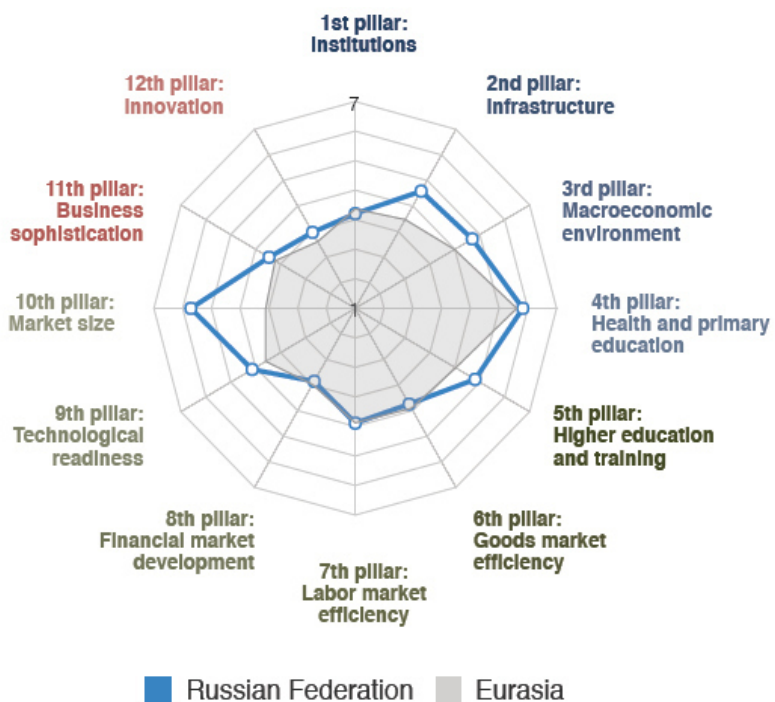
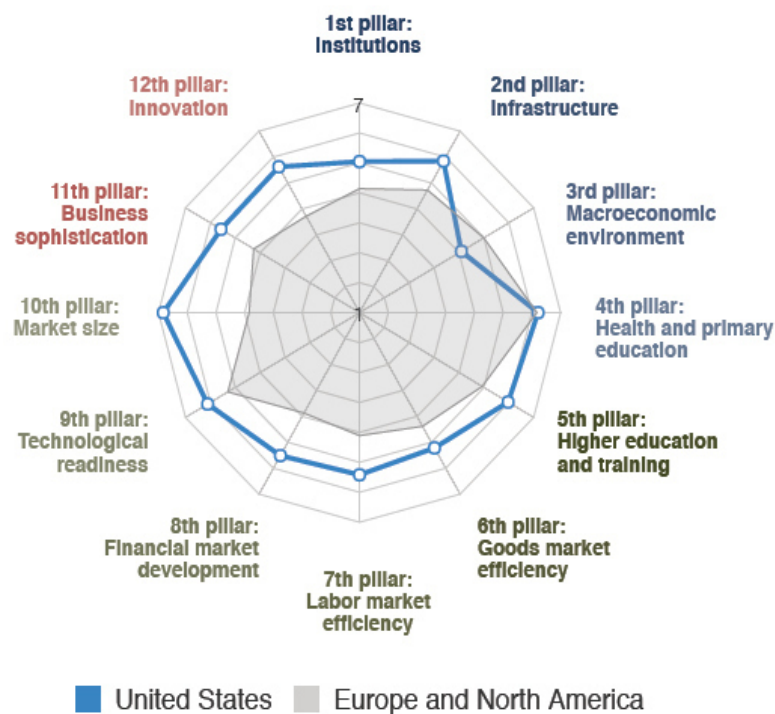
Image 6

Figure D2: Relationship between the Global Competitiveness Index 2014–2015 and the Human Capital Index 2015



Si on analyse l'image donnée on voit clairement que la Russie est le pays le plus haut placé parmi les BRICS en termes de capital humain, mais à la fois le seul parmi les BRICS à se trouver sous la ligne désignant le trend global, où un niveau plus élevé de capital humain correspond à un niveau plus élevé de la compétitivité économique. On observe aussi que la Russie en termes de capital humain se compare à l'Allemagne, à la Grande Bretagne, aux Etats-Unis et encore une pléiade d'autres pays développés. Si on décortique les tenants de ce placement (cf. deux Images ci-dessous issus du rapport WEF 2017) on observe que le composant « institutions » est le facteur principal du recul de la Russie par rapport aux autres pays sur l'échelle de la compétitivité. « Les institutions » désignent non seulement l'ensemble de la législation et d'organes administratifs, publics et privés qui les exercent, mais aussi les qualités plus intrinsèques et souvent moins évidentes, comme la volonté générale de suivre les lois, la perception du pouvoir qui l'impacte, la stabilité et la force de ces mêmes institutions.

Images 7-8



Le tiers-secteur est l'un des sources principales, sinon la seule des sources si on considère toute la population, du pouvoir souverain. Ceci revient non seulement à la nature de l'État, mais aussi à la nature de la Constitution même de la Fédération de Russie. *La liberté et les libertés civiles fondamentales déclarées dans la constitution suggèrent une interprétation d'une action libre et de droit, sans pression, mais n'impliquent pas directement le devoir civil, un prérequis pour que chacun puisse exercer ces libertés, et qui est séparé de la notion de la liberté non seulement par le texte, mais aussi dans la conscience collective.* Si on revient au chapitre 2 de la Constitution le mot devoir ne fait son apparition que dans quelques endroits pour signaler les devoirs des citoyens d'autres pays et des apatrides, les devoirs de l'État devant les citoyens, le devoir de garder son héritage historique et culturel, les richesses naturelles, etc. Par contre il n'y a que trois devoirs majeurs mentionnés dans le chapitre, mais qui pourrait servir de ponts entre les notions de la liberté et du devoir, c'est : le souci et l'éducation des enfants, la protection de la Patrie et le paiement de taxes imposées avec justice.

*On voit largement le caractère particulier des valeurs de la société civile et de la société en général comme source principale de l'inefficacité des administrations aux différents niveaux, comme conséquence de l'inefficacité de la politique publique dans différentes domaines causant par une longue séquence de tenants et d'aboutissants la baisse de la compétitivité internationale du pays.* Donc il y a une rupture entre ce qu'un citoyen est capable de faire, sa situation de vie, son bien-être et son potentiel, son capital humain pour vulgariser, et les valeurs qui expliquent ses véritables actions, son ajout au patrimoine culturel, politique et social du pays.

Autrement dit, *le capital humain en Russie est utilisé d'une manière inefficace ou irrationnelle.* La raison en est le manque de développement de différentes institutions de la société civile. Si on aborde le sujet du point de vue économique comme on l'avait suggéré

ci-dessus les institutions suivantes manquent : « Institut de l'ascenseur social » (l'absence de mécanismes clairs et transparents dans la société qui permettraient d'anticiper sa carrière tout au long de sa vie en fonction de différents choix vitaux ; l'absence de ce mécanisme ou il vaut mieux dire la perte de ses vestiges soviétiques cause un manque de motivation, l'opportunisme, la diminution de la productivité), l'institut de syndicat (comme un outil pour équilibrer les intérêts de la société et des producteurs, assurer la participation du public à la vie économique), l'institution de la coopération ou des coopératives (comme formes de gestion conjointe et de décision dans les sociétés basées sur le principe démocratique « une personne - une voix » et non pas sur le principe de « un rouble - une voix »), l'institut d'autorégulation (comme une forme de création de normes de qualité et de maintien d'une réputation au sein de la communauté professionnelle).

Un tel rapport (« accord ») est réaliste dans le contexte de la préparation d'un plan, qui aurait amené l'économie russe sur la voie d'une croissance accélérée, et dans le contexte des stratégies dites 2024 et 2035. Le modèle proposé du rapport permet de ne pas réduire fondamentalement la présence de l'État, mais de renforcer la participation civique dans le domaine économique. L'accent est mis non pas sur le soutien et la réglementation de l'État, mais sur la création d'un environnement opérationnel réglementaire et administratif des institutions, qui servent à débloquer le potentiel de croissance [Gilbert et al. 1989].

La deuxième option est un rapport Etat-société qui relève de l'autre source de devoirs constitutionnels pouvant s'associer à la nature de la société civile russe et qui est basée sur les impôts : « impôts sélectifs en échange de la possibilité de vote par des roubles ». La croissance des taxes sur la population est l'une des mesures les plus probables de reconstituer le budget lorsque les taxes sur entreprises sont gelées (telle est la réalité économique en Russie depuis le dernier quinquennat). Une échelle progressive de l'impôt sur le revenu des particuliers peut être réintroduite, des taxes supplémentaires sur l'épargne, l'immobilier et

d'autres taxes peuvent apparaître. Dans ce cas, en raison « de l'alphabétisation économique » et de l'évolution des valeurs de la société, ces mesures n'impliqueront pas nécessairement une diminution de rentrées dans les budgets (ce qu'on observait dans un tel cas à la fin des années 1990 où la fraude était commune). L'un des mécanismes pour faire que la population soutienne de nouveaux impôts est de lui donner la possibilité de contrôler la direction de leurs dépenses, de « voter avec ses roubles » pour soutenir des programmes que les gens considèrent prioritaires, à savoir un « vote » pour les dépenses des fonds fiscaux conformément aux valeurs et croyances civiles. Dans ce cas, nous parlons d'augmenter la part des impôts directs par rapport aux impôts indirects, de transférer l'administration de l'impôt de l'employeur au contribuable, de développer un système des impôts sociaux. Un tel développement est possible dans le cadre de l'utilisation active des formes d'administration électronique et du contrôle électronique des budgets.

La troisième version du rapport Etat-société est une relation basée sur l'activation du rôle et des pouvoirs financiers de l'autorité municipale. Selon la loi fédérale 131, l'autonomie locale est une forme d'exercice par le peuple par son propre pouvoir, qui garantit une décision indépendante et responsable faite par la population directement et (ou) par les autorités locales des questions locales en fonction des intérêts de la population, compte tenu des traditions historiques et d'autres traditions locales. Compte tenu d'un système bien établi sur le modèle du fédéralisme fiscal, l'autonomie locale est une forme unique et des plus prometteuses qui ne contient pas de risques à la capacité fédérale ou régionale de gestion et à l'intégrité territoriale du pays. En même temps, la distance du pouvoir local est minime, et donc la possibilité de participer à la vie publique est plus élevée (à titre d'exemple, l'expérience de la Chine [Jing & Liu, 2009], des États-Unis et d'autres grands pays). Le succès du modèle dépend de l'environnement institutionnel local, de l'attitude de la communauté, de la disponibilité des ressources matérielles, du temps ([Majone et al. 1978],

[Lipsky, 1980]), des compétences. Ainsi, un éventuel rapport Etat-société peut être formulé comme suit : « L'augmentation des pouvoirs financiers de l'autonomie locale et des possibilités élevées de participation du public en échange de leur loyauté. »

La quatrième option, un rapport Etat-société basé sur la pénétration des valeurs civiles dans l'appareil d'État. Nous parlons de la pénétration des valeurs civiques dans la gestion et la culture de la prise de décision dans le secteur public, où l'appareil d'État devient non pas une partie d'une interaction, mais une forme de l'existence et de la mise en œuvre des valeurs de la société civile. Ceci est possible grâce à l'introduction de formes démocratiques de gouvernance à l'intérieur de la machine bureaucratique, ce qui réduit la distance de puissance, grâce à l'introduction des principes de recrutement et de promotion des fonctionnaires plus transparents, grâce à une utilisation accrue des capacités de communication des fonctionnaires et d'autres membres de la communauté et d'autres. Ce rapport invite à donner un second souffle au terme « civil » dans le libellé « fonctionnaire civil de l'Etat » (en Russie on distingue la fonction civile, militaire et autre). L'éventuel « accord » peut devenir : « La pénétration active des valeurs civiques dans l'appareil d'État en échange de la loyauté et du soutien actif de l'appareil d'État. »

*En effet, en raison de la nature protéiforme de la société, un rapport Etat-société ne peut être universel. Chaque catégorie de la population a besoin d'un « rapport », d'un « accord » particulier. La « catégorie » est déterminée, avant tout, par ses valeurs.* Le dialogue avec toutes les catégories de citoyens peut renforcer l'unité de l'Etat, en tenant compte également des catégories les plus « répandues », mais souvent « silencieuses » de la société. Ces dernières sont particulièrement importantes, car les « silencieux » ne participent souvent pas aux ONG ou autres organisations quelles qu'elles soient, mais sont très nombreux. A cet égard, le rapport Etat-société devrait avant tout concerner une société civile



silencieuse, indépendante, non-subventionnée. Il s'agit des citoyens qui forment « l'opinion publique mobilisée », voire le peuple silencieux des urnes et des sondages [Offerlé 2004].

La dernière campagne électorale de Trump est l'exemple d'un travail fructueux sur les attentes des « silencieux », qui opèrent en dehors du cadre des ONG ou d'autres formes d'organisations publiques. Le manque d'experts qui auraient prédit sa victoire peut signaler l'incapacité de l'administration et des experts à évaluer l'environnement social et à évaluer un rapport Etat-société adapté aux exigences du public.

Vues les réflexions décrites ci-dessus on considèrera primordiale la conception d'un nouveau rapport Etat-société en Russie en tenant compte de ce qui suit :

1) Une analyse approfondie des facteurs économiques, des valeurs et des caractéristiques culturelles de la société russe, essentielles pour le développement d'un rapport Etat-société ;

2) Des discussions d'experts fermées et ouvertes sur d'éventuelles décisions gouvernementales en raison des facteurs susmentionnés ;

3) L'analyse de l'efficacité des instruments soutenant les institutions de la société civile ;

4) Le développement des méthodes pour étudier les points de vue des groupes informels et des approches à l'organisation des relations entre les groupes étatiques et informels ;

5) Etude de l'économie des différentes organisations de la société civile (coopératives, organismes d'autoréglementation, les syndicats, etc.), des ONLUP comme une forme de mise

en œuvre du potentiel humain de la Russie et de sa transformation en croissance économique et la compétitivité ;

6) L'analyse des obstacles au développement d'un rapport Etat-société efficace ;

7) L'orientation exclusive à l'utilité pratique et l'applicabilité des modèles du rapport Etat-société dans la Russie moderne.

*À ces fins, l'utilisation et la combinaison de l'expertise au sein de divers groupes d'intérêt et groupes d'experts (indépendamment des croyances politiques et des secteurs) peuvent améliorer la situation institutionnelle.* L'organisation d'une plate-forme de discussion régulière (y compris fermée) pour tenir compte des variantes possibles du développement des relations entre l'État et la société peut contribuer à l'intégration de différents points de vue au temps opportun dans la politique économique et sociale nationale.

### **Pour ne pas conclure**

Malgré le fait que les conclusions se basent plutôt sur un échantillon restreint d'organisations et d'observations, cet échantillon suffit à nourrir la discussion sur la spécificité des relations entre l'État et le tiers-secteur en Russie.

Comme cela a déjà été mis plus avant dans ce travail l'évolution du secteur civil, du tiers-secteur en Russie est un fruit à la fois de la coopération avec l'État, mais aussi de l'opposition à celui-ci, tacite ou non. Les racines dissidentes de la culture du tiers-secteur surgissent par-ci et par là à travers les événements politiques telles que les meetings, les manifestations ou sous forme de participation massive et spontanée de gens à la résolution de problèmes que l'État ne peut pas gérer d'une façon efficace (telle que la lutte contre les incendies, la lutte contre les conséquences des inondations et autres). À la fois le tiers-secteur

subsiste et mûrit comme du bon vin en s'opposant à un environnement juridique, social, politique et même culturel donné, ce qui fait penser que la partie la plus active du tiers-secteur ne représente qu'une partie très modeste de la société en général.

La réflexion sur les ONL agents étrangers a montré que la régulation du secteur ONL en Russie a un fort potentiel d'amélioration future. ***Le fossé entre la volonté du régulateur et les vrais effets de sa régulation est considérable.*** Ceci est dû non seulement à la spécificité du rapport entre le législateur et les sujets (les ONL dans ce cas), mais aussi à la spécificité des attentes, des perceptions mutuelles, d'espoir que les parties se partagent et qui dépendent fortement de la voie précédente de leur interaction, une interaction souvent biaisée et difficile.

D'autre côté, tout ne dépend évidemment pas seulement de l'État. On observe que le secteur russe à but non lucratif prend racine et grandit. Il reste encore beaucoup à faire pour gagner la confiance et l'attention du public. Pourtant, de nombreuses organisations, parfois délibérément, restent isolées et la sensibilisation du public à leurs activités reste faible. Ils ne préparent aucun rapport public et n'utilisent aucun moyen de communication pour transmettre leur message au grand public, à moins qu'ils ne le décident volontairement. Il existe un important problème de manque de responsabilité des organisations caritatives russes expliqué par plusieurs déterminants. En testant l'influence d'un ensemble de facteurs objectifs organisationnels, environnementaux et subjectifs et en vérifiant la robustesse des résultats pour différents domaines, fondateurs et sources de financement des activités des organisations en utilisant des techniques de corrélation et d'analyse de régression, on distingue que les trois classifications permettent de construire des modèles de responsabilité envers la société, qui ont des différences significatives [Efremov et al. 2012]. On constate que la responsabilité dépend généralement des perceptions personnelles du leader de l'environnement organisationnel, donc des attentes sur le comportement d'autres

organisations à but non lucratif, et de la nature des relations gouvernementales, mais aussi de la confiance au gouvernement. Le sexe du leader, l'âge de l'organisation, la maturité (participation à des associations, présence de conseils d'administration et de surveillance) et la structure produisent des effets significatifs.

Certains auteurs divisent la responsabilité en différentes branches. Par exemple, plusieurs chercheurs suggèrent qu'il existe une responsabilité hiérarchique, juridique, professionnelle et politique (Johnston et Romzek 1999). Il y a aussi des théories selon lesquelles la responsabilité est aussi diverse que le nombre d'organisations existantes. Les spécialistes se réfèrent à cette approche comme étant le « trouble des responsabilités multiples » (Lerner et Tetlock, 1999). Cordery et Baskerville-Morley (2005) affirment que dans le secteur de la charité, il y a un « échec à établir une définition largement acceptée de la responsabilité ».

En russe, le mot « accountability » a différentes nuances, dont la principale est : « reporting ». Ainsi, nous considérons le phénomène de la responsabilité dans ses deux aspects : « rapports au public » (ou la responsabilité volontaire) et « transparence organisationnelle globale ». Ce dernier aspect montre s'il existe des moyens de connaître les activités de l'organisation et quelle proportion de ces moyens sont utilisées et disponibles. Cela permet de mieux interpréter les données qui ont été initialement collectées en Russie.

*La responsabilité des ONL russes est un phénomène complexe, défini par des facteurs de leadership, des perceptions de soi, des perceptions de l'environnement de l'organisation, y compris les relations avec le gouvernement et d'autres organisations à but non lucratif, la structure et la participation de l'organisation au sein du secteur à but non lucratif dans son ensemble (participation aux réseaux et aux associations).*

Le modèle décrit pour l'ensemble du secteur n'est pas viable à travers différentes sources de revenus, fondateurs et sujets. Néanmoins, les organisations ayant des conseils de surveillance et de direction, participant à des associations à but non lucratif sont en moyenne plus susceptibles d'être ouvertes au grand public. Le genre est un facteur important dans de nombreux modèles et les organisations dirigées par des femmes ont tendance à rapporter plus. Les organisations plus jeunes sont aussi plus ouvertes. Cependant, la différence entre les organisations créées avant et après l'effondrement de l'URSS ne produit pas d'impacte sur la responsabilité. Nous observons cependant que les organisations fondées à certaines époques partagent certaines caractéristiques communes dans leurs principes de responsabilité (en particulier, parmi celles fondées dans les années 1930, 1950, perestroïka et 2007).

Une modification du dilemme du prisonnier est vraie pour de nombreux organismes à but non lucratif : ce qui signifie que si le leader ne s'attend pas à ce que d'autres organismes à but non lucratif soient ouverts, il ne le sera pas non plus. Il y a donc un risque de cercle vicieux, s'il y a un nombre critique d'organisations qui ne signalent pas ou qui n'envisagent pas de faire des rapports d'activité, surtout parce qu'elles n'ont pas de motivation particulière à le faire.

Nous rejetons l'hypothèse selon laquelle le processus de distribution des fonds publics serait considéré comme moins équitable, moins ouvert ou transparent, ainsi les organismes à but non lucratif deviendraient moins ouverts. En effet, la relation est inverse. Souvent, la pire est l'attitude du leader envers le gouvernement, la plus ouverte est l'organisation et vice versa. Dans le cas où des organismes à but non lucratif considèrent que les politiques du gouvernement sont équitables et la qualité des relations gouvernementales avec le secteur non lucratif est bonne, ils sont plus isolés du grand public. Ceci va dans le sens de notre observation précédente que les ONLUP indépendantes deviennent un moyen de moins en

moins efficace des négociations Etat-société et de communication entre l'État et la population.

Le facteur de l'emploi principal du leader et le bien-être financier organisationnel auto déclaré ne sont pas des prédicteurs significatifs de la responsabilité. Cependant, dans certains cas, plus l'organisation est riche, plus grande est la probabilité qu'elle soit responsable et ouverte.

Le financement gouvernemental des organismes à but non lucratif tend à être lié à la responsabilité pour ce qui concerne les fonds fédéraux et municipaux, alors qu'au niveau régional, la relation n'est pas importante et les décisions de financement et d'ouverture sont plutôt prises selon un ensemble de principes différents, d'intérêts bureaucratiques ou de problèmes sociaux. Ceci prouve encore les écarts démontrés avant dans cette étude dans le comportement des régions.

Nous pouvons considérer les organisations recevant des dons volontaires privés de donateurs individuels, d'organismes à but non lucratif russes et d'organismes recevant des cotisations, fondés par des personnes physiques comme étant les plus fiables, les plus matures, les plus optimistes quant à l'environnement, le rôle et l'avenir du secteur. Leurs modèles de responsabilité sont les plus compatibles avec les principales théories de la responsabilité et de transparence comptable, et nous observons l'impact significatif d'un grand nombre de facteurs. Ce type d'organisations pourrait être le noyau, le modèle, la « meilleure pratique » pour améliorer la responsabilité du secteur à but non lucratif russe dans son ensemble, mais aussi pour améliorer le positionnement du tiers-secteur en général en Russie.

De plus, le système de soutien aux ONLUP dans les différents pays diffère sérieusement, comme le montrent les études de Lester Salamon, Kirsten Grönberg, Steven Smith, Estelle James - les grands auteurs américains travaillant sur les problèmes d'interaction entre l'État et les ONL, l'État et le tiers-secteur. D'autres études montrent que même dans un seul pays il est impossible de trouver une forme universelle de relation entre l'Etat et les ONG, et chaque gouvernement doit rechercher des « formules » individuelles en fonction du secteur des politiques publiques. La complexité des formes d'interaction entre l'État et les ONL est aggravée par la complexité de la définition des ONLUP.

Selon Lester M. Salamon la société civile apparaît dans les cas où l'État et le secteur commercial privé ne répondent pas aux besoins sociaux de la population. Dans ce cas, le secteur à but non lucratif a un avantage parce que les ONG sont mieux disposées que les organismes gouvernementaux pour comprendre les problèmes et les besoins du groupe social avec lequel elles travaillent. Cela est dû à la nature sociale des ONLUP et à la présomption de motifs a priori altruistes de leurs créateurs agissant au profit des intérêts de la communauté locale. En théorie, les organismes d'État et les ONL qui coopèrent peuvent réaliser plus efficacement les droits constitutionnels des citoyens, tels que le droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité sociale et autres.

Cependant, malheureusement, et comme le montre notre étude, toutes les études menées par des scientifiques américains ne sont pas toujours directement superposables à d'autres pays. Ces conclusions importantes, faites, par exemple, par les chercheurs Walker, Salisbury dans les années 1980 et 1990 selon lesquelles la croissance du secteur public est associée à la croissance des ONG, nécessitent une vérification minutieuse dans la réalité russe. L'illégitimité de l'extrapolation complète des modèles américains à la pratique des autres pays a également été écrite de nombreuses études. Tout de même une certaine synchronisation surtout dans les pays de l'Europe de l'Est entre la transition économique et

politique est mise en évidence par certains auteurs, dont notamment Dobry [Dobry 2000]. La recherche menée par Scott, Esping-Andersen, Walzer, Titmuss démontre que les modes d'interaction entre le secteur public et les ONG dépendent de la nature des structures politiques du pays (centralisée ou décentralisée, réalisée à travers les élites, ou la « représentation des intérêts », toutes définies par le degré de démocratisation des institutions). De telles conclusions ont des conséquences importantes même pour l'analyse de ces pays développés, mais centralisés par rapport aux États-Unis, comme la Grande-Bretagne et la France.

A cet égard la structure du tiers-secteur russe reflète largement non seulement la nature du système politique qui est caractérisée par le monocentrisme et la « différence de vitesse » entre les différents niveaux de l'État, mais aussi *la nature même de l'État, la nature unique qui tient des caractéristiques à la fois de la monarchie et de l'aristocratie sur le glacis républicain*, comme évoqués par le baron de La Brède et de Montesquieu.

Le secteur russe à but non lucratif a commencé sa formation dans la Russie impériale, lorsque la première expérience réussie de résoudre des problèmes sociaux par les forces des organisations sociales a porté ses fruits. Ainsi, des organisations et des fonds communs d'entraide ont été créés, notamment des organisations d'entraide professionnelle, des organisations caritatives et des sociétés fiduciaires pour les pauvres (les plus célèbres étaient à Saint-Petersbourg, Moscou, Voronej, Tambov). En 1905, il existait 125 sociétés de ce type



réunissant plusieurs dizaines de milliers de participants. Des organisations culturelles et éducatives ont été créées, notamment des sociétés d'aide aux étudiants en besogne (111 organisations en 1908), ainsi que des maisons populaires qui, contrairement à la croyance populaire, traitaient non seulement les questions de la lutte contre l'abus des boissons alcoolisées, mais menaient aussi une activité éducative active auprès des ouvriers et des paysans, organisaient des spectacles de théâtre, des salles de conférences avec l'invitation d'écrivains célèbres de l'époque, des programmes éducatifs, des lectures du dimanche et garantissaient même l'accès à des équipements spéciaux pour étudier les étoiles ou les phénomènes physiques particuliers, œuvraient pour résoudre d'autres questions de la culture politique et générale. En 1914, il y avait 222 maisons populaires à travers la Russie, l'une des plus célèbres est la maison populaire de Ligovsky, fondée par la princesse Sofya Panina.

Évidemment le tiers-secteur de l'époque est caractérisé par des traits monarchiques où la bonté, l'honneur, et le plaisir de partager étaient souvent les raisons principales de son existence. Mais la structure des valeurs du secteur s'est enrichie avec l'avènement du capitalisme en 1990 et les valeurs de la vertu qui devraient être caractéristiques d'un État républicain, mais ne s'enracinent effectivement sur le sol russe que dans des cas particuliers où elles sont vraiment partagées par la population. En tout cas, le transfert de valeurs vers la société russe n'a jamais été uniforme, mais quoi qu'il en soit, nous observons un taux de participation très basse des ONG à la vie politique du pays.

Voici quelques données de surveillance sur l'état de la société civile, menée par le Centre d'études de la société civile et du secteur à but non lucratif de l'Université Nationale de la Recherche « École supérieure d'économie », qui font preuve d'un niveau relativement faible de la participation politique des ONG russes.

Le moyen le plus direct de participer à la vie politique est d'interagir avec les partis politiques. Sur la période 2010-2012, le nombre d'ONL coopérant avec les partis politiques a diminué. En 2012, 72% des ONL n'interagissaient avec aucun parti politique (66% en 2010). Pour le reste, 20% des ONL interagissaient avec le parti « Russie unie » (9% en moins par rapport à 2010), 4% avec le Parti Communiste de la Fédération de Russie, 3% avec le parti « La Russie Juste », 2% avec le Parti libéral démocrate de la Russie, et seulement 1% avec d'autres partis non parlementaires. Cette diminution du niveau d'activité politique peut être interprétée comme une baisse d'intérêt des ONG dans la politique, mais si on le considère du point de vue des changements législatifs pas tout à fait favorables, la tendance ne reflète alors pas une réduction, mais plutôt le « passage dans l'ombre ». En particulier, selon le paragraphe 6 de l'article 2 ajouté à la loi fédérale « Sur les organisations à but non lucratif » en Juillet 2012, l'ONL est considérée comme participant à des activités politiques, si « quels que soient les buts et objectifs énoncés dans ses documents fondateurs, elle est impliquée (y compris grâce à un financement) dans l'organisation et le déroulement des campagnes politiques afin d'influencer la prise de décision par les pouvoirs publics visant à modifier l'état de leurs politiques, ainsi que dans la sensibilisation du public, la formation de l'opinion publique faite à ces fins ». C'est-à-dire que dans le texte de la loi, l'activité politique est définie par une formulation qui admet une interprétation ambiguë. Cependant, en conjonction avec un financement de l'étranger, une ONL engagée dans des activités politiques peut être classée comme un « agent étranger ».

Le statut d' « agent étranger » est associé à une procédure de reporting compliquée. L'introduction des modifications à la loi a conduit à des inspections supplémentaires des activités des ONG par les organes de l'État, ce qui a provoqué des conflits juridiques. Ainsi, certaines organisations peuvent préférer ne pas déclarer leur participation à des activités politiques.

Par définition et selon le sens même de l'activité à but non-lucratif les ONG changent l'état existant, peut-être inefficace, du système social ou du marché. Cependant, la référence à la « sensibilisation du public » est non seulement contraire à la nature même des ONG, mais laisse une largesse d'interprétation.

La loi souligne essentiellement que les activités à caractère social ne sont pas politiques. Ceci veut dire que les organismes à but non lucratif socialement orientés ne devraient pas utiliser l'influence politique comme un outil pour atteindre leurs objectifs (par exemple, les changements dans la législation afin de développer la qualité des services de santé et d'éducation), mais à la fois ces mêmes organisations en exerçant leurs activités et changeant ainsi l'opinion publique se trouvent déjà mêlées à l'activité politique si on prend la définition légale au pied de la lettre. Une telle incertitude juridique peut être simplifiée si l'ONG « refuse » toute activité politique. Ceci n'est évidemment pas bénéfique ni à l'avenir du tiers-secteur ni aux positions et la force du tiers-secteur vis-à-vis l'État.

En effet, on observait que le taux de participation des ONG aux événements politiques de 2011-2012 était bas (il s'agit des manifestations aux grandes villes russes sur fond de l'annonce des résultats des législatives et de la permutation entre le Président et le premier ministre). 60% des représentants des ONG interrogées ont souligné que leur organisation, ses membres et le personnel, n'ont pas pris part aux événements politiques de 2011-2012, n'ont pas soutenu des partis et des candidats à l'élection et n'ont pas participé comme observateurs électoraux, n'ont pas participé à la préparation et la tenue des réunions et des manifestations. Seulement 18% des répondants ont indiqué que quelques employés ou membres d'ONG ont participé à des événements politiques, alors que leur organisation n'y a pas participé. Ainsi, 78% des ONG n'ont pas participé à des événements politiques. En même temps, le taux de participation politique était le plus bas chez les organisations religieuses (82%), les ONG traitant de la religion (83%), de la santé (74%) ; chez les ONL qui ne se

considèrent pas socialement orientées (76%). Tandis que les ONG engagées dans des activités de protection de droits de l'homme ont été impliquées aux processus politiques le plus souvent (37%). Parmi les répondants eux-mêmes, seulement 7% ont participé de leur propre initiative à des manifestations, des rassemblements, des piquets de grève. En outre, 38% des ONG sont enclines à juger défavorable le changement possible du pouvoir politique dans le pays. De plus, 44% des ONG considèrent que les processus socio-politiques de 2011-2012 ont créé des risques pour les activités de leurs organisations. Fait intéressant, les sociétés fondées avant 1985 estiment que les éventuels changements politiques produiraient un effet bénéfique sur les activités des ONG. Ce point de vue est moins partagé (par un tiers) des ONG créées après 1985. Ainsi, le niveau de participation politique des ONG n'est pas sans ambiguïté. Mais l'interprétation qu'on peut donner à ces chiffres est que le taux de participation politique reste bas parmi les ONL, sinon cette participation est tacite, cachée.

Dans le même temps, la plupart des représentants des ONG ont tendance à interagir avec les autorités dans le cadre d'un dialogue (lettres, forums, appels aux organes de l'Etat, participation aux audiences publiques) pour résoudre des problèmes sociaux plutôt que dans le cadre d'un monologue (participation à des manifestations, piquets de grève) et d'une confrontation. Ainsi, en 2010, 90% des ONG estimaient que les organisations publiques et privées à but non lucratif devraient participer à la solution des problèmes sociaux dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la culture. 81% des ONL interagissent avec les administrations locales et 83% d'entre eux sont satisfaits de cette interaction. 52% des représentants des ONL estiment que d'autres associations publiques, ONL et initiatives civiles devraient, conjointement avec les autorités, participer au développement et à la mise en œuvre de programmes socialement importants.

***Ces chiffres permettent diverses interprétations et peuvent indiquer à la fois un possible « retrait dans l'ombre » et le taux de participation politique bas des ONL.***

Autrement dit, les ONL peuvent être enclines à coopérer de manière constructive avec les organismes gouvernementaux plutôt qu'avec l'opposition. Des attentes positives concernant la coopération avec les organisations non gouvernementales sont également exprimées par les autorités fédérales et régionales.

Dans le cas d'une seconde interprétation, le secteur des ONL est davantage axé sur les services.

Pour ne pas conclure la réflexion on constate que les activités des ONL et les organisations politiques, la société civile, l'État et les conditions du gouvernement sont objets de recherche pour des économistes, des anthropologues, des juristes, des philosophes, des théoriciens, ou des sociologues [Lagroye et al 1991]. Dans cette thèse l'auteur a essayé d'approcher le sujet des cotés de la science politique, du management public et de l'économie, prêtant aussi l'attention au aspects culturels et historiques du sujet. Aucune approche n'a le monopole de ce domaine d'études. La politique russe dans le domaine apparaît comme un ensemble d'activités sociales, certes spécialisées, mais inséparables des relations, des pratiques et des croyances qui structurent les rapports sociaux.

## **Les Annexes**

### Distribution des ONL par leurs formes organisationnelles-juridiques

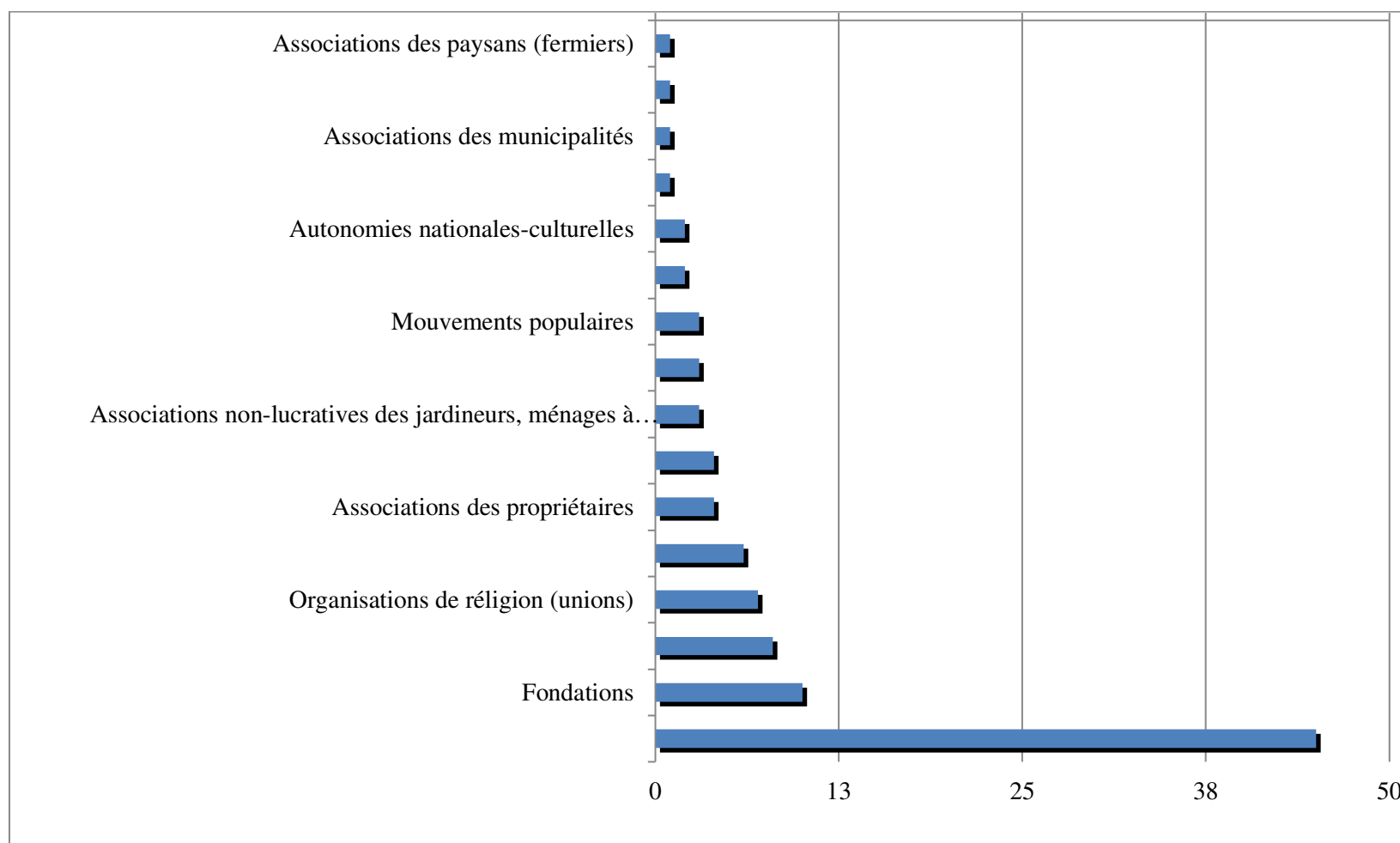


Tableau 1

**La classification de types et d'orientations des activités d'ONL**

<b>Classification selon la Loi Fédérale №7</b>	<b>Classification selon le Décret №713</b>	<b>Classification selon la Loi Fédérale №195 et №442</b>
le soutien social et la protection des citoyens ;	la prévention de l'orphelinage social, le soutien de la maternité et de l'enfance	par l'objectif de la prestation de services sociaux : socio-ménager socio-médicaux socio-psychologiques socio-pédagogiques socio-travail socio-juridique socio-communicatives (réhabilitation) services sociaux d'urgence (avec la division en suite)
formation de la population à surmonter les conséquences des catastrophes naturelles, environnementales, technologiques ou autres catastrophes, à la prévention des accidents ;	amélioration de la qualité de vie des personnes âgées ;	par le type de service social en fonction des conditions de la prestation de services : - traitement par hospitalisation - traitement en moitié par hospitalisation - service social à domicile.



la prestation d'une assistance aux victimes de catastrophes naturelles, environnementales, technologiques ou autres catastrophes, de conflits sociales, nationales, religieuses, aux réfugiés et aux personnes déplacées ;	l'adaptation sociale des personnes handicapées et de leurs familles ;	aussi, la Loi Fédérale №442 alloue plusieurs catégories de citoyens, comme : les enfants handicapés, les orphelins, les enfants sans soin des parents, et aussi prévues par la Loi Fédérale №-195 « Sur les services sociaux pour la population de la Fédération de Russie » les personnes sans domicile fixe ; les personnes ayant des capacités limitées en libre-service ; personnes dans des situations de vie difficiles ; les personnes privées de leurs moyens de subsistance et d'autres.
protection de l'environnement et le bien-être des animaux ;	le développement de la formation supplémentaire, de la création technico-scientifique et artistique, du sport, des activités d'enfants et de jeunes dans le domaine de l'ethnographie et de l'écologie ;	
la sécurité et, en conformité avec les exigences légales, l'entretien d'objets (y compris les bâtiments, les constructions) et de territoires d'importance historique, religieuse, culturelle ou environnementale, et de sites d'enfouissement ;	le développement de la coopération internationale ;	

la prestation d'une assistance juridique gratuite ou sur une base préférentielle aux citoyens et aux organismes à but non lucratif, et l'éducation juridique de la population, les efforts visant à protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen ;	d'autres domaines d'activités, les mesures desquelles sont réalisées par la région de la Fédération de Russie conformément à leur programme de soutien ;	
la prévention des formes socialement dangereuses du comportement des citoyens ;	la prévention de l'utilisation non-médicale de stupéfiants et de substances psychotropes, la réhabilitation complète et resocialisation des personnes qui utilisent des stupéfiants et de substances psychotropes aux fins non-médicales (introduite en 2013) ;	
les activités de bienfaisance, ainsi que des activités pour la promotion de la philanthropie et le bénévolat ;	la conservation, l'utilisation et la promotion du patrimoine culturel et de ses territoires (introduit en 2013) ;	

les activités dans le domaine de l'éducation, l'instruction, la science, la culture, l'art, les soins de santé, la prévention et à la protection de la santé, la promotion de modes de vie sains, d'amélioration du moral des citoyens, de la culture physique et du sport et la promotion de ces activités, ainsi que l'assistance au développement spirituel de l'individu ;	la formation d'une société d'intolérance envers un comportement corrompu (introduit en 2013).	
la formation d'une société d'intolérance envers un comportement corrompu ;		
le développement de la coopération internationale, la conservation et la protection de l'identité, la culture, la langue et les traditions des peuples de la Fédération de Russie ;		
les activités dans le domaine patriotique, y compris l'éducation militaire et patriotique des citoyens russes ;		
autres		

Tableau 2

**Évaluation de la situation économique des ONL et des ONLUP aujourd'hui (% des personnes interrogées par sous-groupes)**

	Toutes les	ONLUP
Fonds est principalement suffisant pour la mise en œuvre de son plan	21	21
Fonds suffisant pour la pleine exécution des tâches de l'organisation, mais beaucoup de nouvelles idées restent lettre morte	28	29
Fonds suffisant, même pour la création de réserves financières	3	3
Fonds assez généralement à payer pour la qualification nécessaire, mais ne pas suffisant pour créer la base matérielle et technique	16	14
En raison du manque de fonds, il faut se contenter de travailleurs à qualification insuffisante	4	4
Pour que l'organisation ne soit pas fermée, il faut donner trop d'efforts à rechercher de fonds	9	9
Le manque de fonds menace de la fermeture de l'organisation, nous travaillons à l'enthousiasme	13	14
Difficile de répondre	6	6
***N=***	1005	868

Tableau 3

**La taille du secteur à but non lucratif dans les pays différents (d'un niveau de développement moyen et avancé) [Pryor 2012, p.344]**

Pays	% de PIB	% de la population niquement active
Argentine	2.36	4.84
Australie	1.99	6.33
Autriche	0.78	4.92
Belgique	2.01	10.93
Brésil	0.50	1.62
Canada	2.40	2.36
République Tchèque	0.70	2.81
Finlande	2.43	5.25
France	3.21	7.55
Allemagne	2.56	5.89
Hongrie	0.74	1.15
Irlande	2.02	10.42
Israël	2.37	8.00
Italie	0.91	3.76
Japon	0.82	-
Corée	0.96	0.40
Pays-Bas	4.95	14.40
Norvège	3.42	7.20
Pologne	0.39	0.80

Pays	% de PIB	% de la population niquement active
Portugal	1.05	0.79
Roumanie	0.55	0.82
Slovaquie	0.45	3.45
Afrique du Sud	1.29	2.43
Royaume-Uni	3.70	8.54
Etats-Unis	3.94	9.80
Russie *	0.7-0.9	-
* Les données publiées [RG 2013, MDOO, BSG]		

Tableau 4

**Appartenance sectorielle (parmi les personnes sondées)\***

<b>Secteur auquel appartient la personne sondée</b>	<b>Personnes sondées, %</b>
<b>Education</b>	<b>16</b>
<b>Culture et cinématographie</b>	<b>14</b>
<b>Santé</b>	<b>16</b>
<b>Politique sociale et sécurité sociale</b>	<b>38</b>
<b>Culture physique et sports</b>	<b>3</b>
<b>Entre-sectoriel</b>	<b>27</b>

\* En somme plus de 100%, parce que dans les certains cas la personne sondée était expert dans plusieurs domaines (par exemple, aux oblasts de Toula et Magadane) soit l'enquête a été remplie par plusieurs experts-spécialistes de différents domaines (comme par exemple dans le cas du Kraï de Primorski ou l'oblast de Pskov). La catégorie « intersectoriel » comprend des experts suivants : chefs adjoints des gouvernements régionaux, consultants dans le domaine des ONL, représentants des ministères du bloc économique et social. On sous-entend que ces derniers experts sont spécialistes dans tout domaine susmentionné.

Tableau 5

**Classification des services sociaux selon secteur et sous-secteur**

Secteur	Sous-secteur
Education	Formation préscolaire (préélémentaire)
	Formation générale
	Instruction professionnelle primaire
	Enseignement secondaire professionnel
	Formation continue (éducation professionnelle, rééducation professionnelle, éducation permanente)
	Enseignement supérieur et formation continue
	Politique pour la jeunesse et la salubrité des enfants
	Recherche appliquée dans le domaine de l'éducation
	Autres questions dans le domaine de l'éducation
Culture et cinématographie	Culture
	Cinématographie
	Recherche appliquée dans le domaine de la culture et de la cinématographie
	Autres questions dans le domaine de la culture et de la cinématographie
Santé	Les soins aux patients hospitalisés
	Traitement ambulatoire



	Soins médicaux dans les hôpitaux de journée de tout type
	Secours d'urgence
	Soins de sanatoriums et salubrité
	Préparation, traitement, conservation et sécurité du sang de donateurs et de ses composants
	Bien-être sanitaire et épidémiologique
	Recherche appliquée dans le domaine de la santé
	Autres questions dans le domaine de la santé
Politique sociale	Garantie de retraite
	Services sociaux à la population
	Sécurité sociale de la population
	Protection de famille et d'enfance
	Recherche appliquée dans le domaine de la politique sociale
	Autres questions dans le domaine de la politique sociale
Culture physique et sports	Culture physique
	Sports de masse
	Sports de haut niveau
	Recherche appliquée dans le domaine de la culture physique et sports

	Autres questions dans le domaine de la culture physique et sports
--	---

**Questions de l'enquête non-publiée de gouverneurs et de chefs de ministères régionaux menée en 2012 par l'Agence des initiatives stratégiques (fondée sous les auspices de M. V. Poutine en tant que boîte à idées sur la politique publique (64 personnes sondées des 44 régions russes sur 85 existantes))**

1.1. Des fournisseurs non étatiques (non municipaux) ont-ils participé à la fourniture de services étatiques (municipaux) dans le domaine social aux dépens des fonds budgétaires en 2007-2012 par les autorités étatiques d'une entité constitutive de la Fédération de Russie (gouvernement local)?

1.2. Quels mécanismes ont été utilisés pour inciter les fournisseurs non étatiques (non municipaux) à fournir des services étatiques / municipaux dans la sphère sociale aux dépens du budget? (sélectionnez au moins une réponse, à compléter si la réponse à la question 1.1 est oui)

Commande nationale (municipale) passée conformément au droit des marchés publics

Commande nationale (municipale) pour la fourniture de services (exécution de travaux) à des organisations non gouvernementales (non municipales)

Commande nationale (municipale) pour la fourniture de services (exécution de travaux)

1.3. Comment les autorités étatiques (gouvernements locaux) évaluent-elles l'expérience acquise en attirant des fournisseurs non étatiques (non municipaux) pour fournir des services sociaux étatiques (municipaux) au détriment du budget? (une réponse, à compléter si la réponse à la question 1.1 est oui)

1.4. Indiquez les principales conséquences positives d'attirer des fournisseurs non étatiques (non municipaux) sur la fourniture de services étatiques (municipaux) dans la sphère sociale aux dépens du budget:

(à compléter si la réponse à la question 1.1 est oui)

1.5 Indiquer les principales conséquences négatives d'attirer des fournisseurs non étatiques (non municipaux) sur la fourniture de services étatiques (municipaux) dans la sphère sociale aux dépens du budget:

(à compléter si la réponse à la question 1.1 est oui)

2. Perspectives d'attirer des fournisseurs non étatiques (non municipaux) vers la fourniture de services étatiques (municipaux) dans le domaine social

2.1. Estimez-vous qu'il est approprié d'accroître le rôle des prestataires non étatiques (non municipaux) dans la fourniture de services sociaux étatiques (municipaux) dans votre région? En Russie dans son ensemble?

2.2. Lorsqu'il s'agit de fournir des services d'État (municipaux) au détriment de fonds budgétaires dans le domaine social, est-il plus justifié (prospectivement) d'attirer des fournisseurs non étatiques (non municipaux)? Pour quelles raisons?

2.3. Quels sont les principaux obstacles à l'expansion de la pratique consistant à attirer des fournisseurs non étatiques (non municipaux) vers la fourniture de services étatiques (municipaux) dans le domaine social?

Obstacles juridiques. Le plus important d'entre eux: \_\_\_\_\_

Obstacles économiques. Tout d'abord: \_\_\_\_\_

Manque d'expérience et de culture de la fourniture de services publics (municipaux) dans le domaine social aux dépens des fonds budgétaires de fournisseurs non gouvernementaux / non municipaux. Cela se manifeste dans: \_\_\_\_\_

Réticence des organisations non gouvernementales (non municipales) à participer à la fourniture de services au détriment des fonds budgétaires. Parce que \_\_\_\_\_

Autre (expliquer) \_\_\_\_\_

Difficile de répondre

2.4. Les organisations non gouvernementales (non municipales) fonctionnant aujourd'hui sont-elles prêtes à fournir des services sociaux de l'État (municipaux) aux dépens des fonds budgétaires (sont-elles suffisamment professionnelles):

dans des villes de plus de 100 000 habitants?

dans les villes de moins de 100 000 habitants?

à la campagne?

2.5. Les autorités de l'État (collectivités locales) envisagent-elles d'accroître le rôle des organisations non gouvernementales (non municipales) dans la fourniture de services publics (municipaux) dans le domaine social?

3. Soutien aux prestataires de services sociaux non étatiques (non municipaux)

3.1. Les mesures prises dans la région soutiennent-elles les organisations non gouvernementales (non municipales) - prestataires de services sociaux?

3.2. Quelles mesures de soutien spéciales sont utilisées pour les organisations non gouvernementales (non municipales) - prestataires de services sociaux? (à compléter si la réponse à la question 3.1 est oui)

### 83 ONL bénéficiaires de subventions étudié dans l'ouvrage

1. Fonds de charité « Famille et enfance »
  2. Fondation de bienfaisance « Des bénévoles pour aider les enfants-orphelins »
  3. Etablissement d'enseignement non gouvernemental d'éducation des adultes supplémentaire « Centre pour l'élaboration de formulaires familiaux pour dispositifs d'enfants »
  4. Fondation de charité « FAMILLE »
  5. Organisme autonome à but non lucratif « Centre de consultation et de méthodologie pour l'assistance complète aux familles avec enfants ayant besoin d'assistance psychologique, pédagogique, médicale et sociale » Pour les mamans »
  6. Partenariat à but non lucratif de familles d'accueil « Communauté de Kitezh »
  7. Organisation non gouvernementale de Saint-Pétersbourg « Médecins pour enfants »
  8. Fondation de Saint-Pétersbourg pour l'assistance psychologique d'urgence aux enfants et adolescents « de nouvelles étapes »
  9. Organisme autonome à but non lucratif « Centre régional de psychologie pratique et de travail social » « VECTOR »
  10. Organisation publique - « Union des femmes de Russie »
  11. Fondation caritative régionale « province de Samara »
  12. Organisation publique régionale de Perm « Chambre civile de Perm »
  13. Association de Saint-Pétersbourg des associations publiques de parents d'enfants handicapés « GAOORDI »
  14. Organisme public de soutien et de réadaptation des enfants handicapés ayant une déficience auditive et des sourds-muets « ARIDONS »
  15. Branche régionale de Kaliningrad de l'Organisation publique panrusse des personnes handicapées « Association des jeunes handicapés de Russie »
- APPAREL

16. Organisation autonome à but non lucratif « Centre scientifique et méthodologique » « École de la nouvelle génération »
17. Organisation publique régionale d'Orenbourg « Fédération des organisations de pionniers et d'enfants »
18. Organisation autonome à but non lucratif « Centre environnemental et éducatif Réserves »
19. Autonomie Culturelle Nationale Fédérale des Tatars
20. Autonomie Culturelle Nationale Juive Fédérale
21. Association des associations publiques « Conseil national des associations de jeunes et d'enfants »
22. Organisation à but non lucratif FOUNDATION « Centre Basement »
23. Organisation caritative régionale de Moscou non gouvernementale « Réseau social d'initiatives bénévoles SoCEDI »
24. Organisation à but non lucratif Charitable Foundation Moscow House of Mercy
25. Organisation publique régionale pour la promotion du développement de la jeunesse et de la famille « IMKA-Ivanovo »
26. Organisation publique caritative régionale « Centre Arkhangelsk pour les technologies sociales Garant »
27. Union des organisations à but non lucratif pour les activités sociales d'initiatives civiles
28. Partenariat à but non lucratif « Service inter-agences d'aide aux enfants et aux jeunes » « Ascent »
29. Organisation non gouvernementale pan-russe « Communauté de dirigeants russes composée de participants au programme présidentiel de formation à la gestion »
30. Organisation publique régionale de Kemerovo « Initiative » du Centre Kuzbass



31. Organisation publique régionale de Sverdlovsk « Mouvement des volontaires » « Routes du bien »
32. Fonds de bienfaisance « Fonds de soutien social »
33. Organisation publique régionale d'Omsk « Centre de développement d'initiatives publiques »
34. Organisation publique régionale Yaroslavl « Centre de partenariat social »
35. Mouvement public régional de Krasnoïarsk « Des parents pour une génération en bonne santé »
36. Organisation autonome à but non lucratif « Laboratoire de publicité sociale »
37. Organisation autonome à but non lucratif « Centre for Information Strategies »
38. Fondation caritative municipale « Développement »
39. Association nationale de la santé publique et du bien-être social « Santé et développement des jeunes »
40. Organisation non gouvernementale à but non lucratif de Saint-Pétersbourg, chargée de l'assistance aux personnes SDF « NOSHLEZHKA »
41. Fondation « Institut d'économie urbaine »
42. Organisme public interrégional « Famille contre la drogue »
43. Fondation caritative de Saint-Jean de Kronstadt
44. Organisation religieuse orthodoxe centralisée du diocèse de Saratov de l'Église orthodoxe russe (patriarcat de Moscou)
45. Union pan-russe des associations publiques « Société du sport bénévole »
46. Partenariat à but non lucratif « Association des psychologues de la République du Tatarstan »
47. Organisme caritatif interrégional de défense des droits de l'homme « Comité pour les droits civils »
48. Organisme autonome à but non lucratif « Centre de développement de cliniques juridiques »

49. Organisation non gouvernementale caritative régionale de Saint-Pétersbourg  
« Société de bienfaisance Nevsky Angel »
50. Fondation publique interrégionale de bienfaisance pour son aide à la création  
de conditions assurant une vie digne et un développement humain libre
51. Etablissement d'enseignement non gouvernemental, Centre scientifique et  
méthodologique d'analyse « Développement et correction », Société pan-russe  
de personnes handicapées
52. Fondation « Fonds national pour la protection des enfants contre les abus »
53. Organisation religieuse orthodoxe, Département pour la charité de l'Église  
orthodoxe russe (Patriarcat de Moscou)
54. Fonds de bienfaisance public entièrement russe « Fonds de bienfaisance russe  
« Non à l'alcoolisme et à la toxicomanie »
55. Organisation à but non lucratif Downside Up Charitable Foundation
56. Fondation caritative pour la prévention de l'orphelinat social
57. Organisation publique pan-russe - Société de la connaissance de la Russie
58. Organisme autonome à but non lucratif d'information sociale
59. Organisation publique régionale des personnes handicapées « Perspective »
60. Partenariat communautaire « Partenariat »
61. Organisme public de charité régional « Centre d'éducation médicale »
62. Partenariat sans but lucratif pour la société civile
63. Association des organisations à but non lucratif pour promouvoir le  
développement de partenariats de propriétaires et de coopératives de logement
64. Fondation « Centre d'analyse civile et de recherche indépendante « GRANI »
65. Partenariat à but non lucratif d'organismes subventionnaires « Forum des  
donateurs »
66. Fonds public interrégional « Centre sibérien de soutien aux initiatives  
publiques »
67. Fonds de charité « The Road to Home »
68. Fonds de charité pour aider les orphelins « Ici et maintenant »

69. Organisation publique interrégionale « Centre public » « Réforme du système judiciaire »
70. Partenariat à but non lucratif « Centre scientifique des collectivités locales d'Extrême-Orient »
71. Partenariat à but non lucratif « Alliance du fonds communautaire local de la région de Perm »
72. Organisme public régional « Club des comptables et auditeurs d'organismes à but non lucratif »
73. Association de Nizhny Novgorod des services non gouvernementaux à but non lucratif
74. Organisme public interrégional d'assistance à la formation civique des jeunes « FAITHFUL HERITAGE »
75. Institution Centre régional de Nijni-Novgorod pour la réadaptation sociale, professionnelle et psychologique des malvoyants « Kamerata »
76. Organisation publique caritative de Saint-Pétersbourg « Centre pour le développement des organisations à but non lucratif »
77. Fondation pour le développement social et la protection de la santé « FOCUS-MEDIA »
78. Réunion de charité pour un partenariat à but non lucratif
79. Fondation pour l'assistance aux enfants, jeunes et handicapés talentueux, soutien et promotion de projets sociaux, éducatifs, culturels et sportifs « Renaissance et espoir »
80. Fonds de développement de la charité de la ville de Tioumen
81. Organisation autonome à but non lucratif « Studio Dialogue »
82. Organisation publique pan-russe « Association du barreau russe »
83. Fonds à but non lucratif « Fonds national de développement de la santé »

## Sources

La liste des sources est organisée de manière analytique, éventuellement par type de documents (actes normatifs, base de données statistiques, rapports d'expertise, rapport d'audit ou d'évaluation, enquêtes menées).

## Actes normatifs

1. L'adresse du Président de la Fédération de Russie sur la Politique Budgétaire en 2014-2016, du 13 Juin 2013 (en russe) ;
2. L'Ordre du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie N 465 « Sur l'exécution du Décret du Gouvernement de la Fédération de Russie datant du 23 Août 2011 N 713 « Sur le soutien aux Organisations à but non lucratif d'utilité publique» ;
3. Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, Version consolidée au 24 mars 2012, article 1 ;
4. L'ordre du Gouvernement de la Fédération de Russie N 1592-p du 18 Août 2015, <https://rg.ru/2015/08/28/rg-dok.html> ;
5. Regulation on registration and Administration of Social Organizations (1998);
6. The Guiding Opinions of the General Office of the State Council on Government Purchasing Services from Social Actors (September 26, 2013);
7. The People's Republic of China Public Welfare Donations Law (1999-06-28);
8. US Internal Revenue Code, section 501 (c) (3)

## **Bases de données statistiques**

1. L'Agence Russe des Statistiques, <http://gks.ru>.
2. Monitoring de l'état de la société civile mené par le Centre d'études de la société civile et du secteur à but non lucratif dans le cadre du Programme de la Recherche Fondamentale de l'EHESE en 2012 (en russe) ;
3. NCCS 2010, 02/2013 ;
4. Suivi de l'état de la société civile en Russie, mené par le Centre d'études de la société civile et du secteur à but non lucratif de l'École des Hautes Études en Sciences Économiques, université d'État, depuis 2006, incluant l'une des plus larges bases de données sur le secteur ONLUP existant en Russie à cette date <http://grans.hse.ru> ;

## **Rapports d'expertise et rapport d'audit ou évaluation**

1. Civicus (2006) : Civicus Civil Society Index : Preliminary Findings Phase 2003- 2005, World Alliance for Citizen Participation;
2. Environmental and Health Atlas of Russia. Ed-in-Ch. Murray Feshbach, Moscow, « PALMS » Publishing House, 1998, 448 pages, 304 maps;
3. Grants To State and Local Governments : An Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges//Report to Congressional Requesters. United States Government Accountability Office. September 2012. GAO-12-1016;
4. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. The Comparative Nonprofit Sector Project, Findings by Country. URL : <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=93>;
5. Placement socio-économique des régions de la Fédération de Russie 2016 / RIA Rating. URL : <http://www.riarating.ru/infografika/20170530/630063754.html> (date de consultation : 24.11.2017) ;

6. Rapport annuel d'inspection sur les sociétés publiques (2013). Ministères des affaires civiles de la Chine [http ://files.mca.gov.cn/zhengxiang/201403/20140320161345559.doc](http://files.mca.gov.cn/zhengxiang/201403/20140320161345559.doc) ;
7. Rapport de McKinsey&Company. From potential to action ;
8. Rapports de l'Université de Sherbrooke à Québec <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BilanEssai?codetheme=15&codeStat=BM.CPI.IN&anneeStat1=2012&grandesRegions=0&slide=1998&codeStat2=x&mode=carte&afficheNom=aucun&langue=fr> ;
9. Site Web Officiel de la Maison de Moscou des sociétés de masse (MDOO) [http ://www.mosportal.ru/15/3/blok\\_nekommer\\_organiz\\_zf2.pdf](http://www.mosportal.ru/15/3/blok_nekommer_organiz_zf2.pdf) ;
10. Suivi de résultats du soutien public aux ONLUP organisé par le Ministère du développement économique de la Fédération de Russie, conjointement avec les régions russes (chaque année environ 1400 personnes sondées, y compris environ 70 personnes sondées parmi les chefs d'administrations régionales et 1300 personnes sondées -chefs d'ONL dans différents secteurs d'activité issus d'environ 70 régions russes) [http ://grans.hse.ru](http://grans.hse.ru) ;
11. The Boston Consulting Group (BSG) [http ://strategy2020.rian.ru/news/201170907/366139659.html](http://strategy2020.rian.ru/news/201170907/366139659.html) ;
12. Vétrov G., Efremov S., Chadrine A., Ladygine V. Les résultats du Monitoring de l'efficacité de l'octroi de subventions en provenance du budget fédéral au soutien des ONLUP (Résultats monitoringa effektivnosti predostavleniya soubssidi iz fédéralnogo budgeta na podderjku sotsialno oriéntirovannikh nékommértchéskikh organizatsii) // Les matériels analytiques du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie. VI Colloque de toute la Russie « Coopération inter-sectorielle dans la sphère sociale », Décembre 9-10, 2013. Moscou : 2013, pp. 195-220 (en russe).

## Enquêtes menées

1. Enquête non-publiée de gouverneurs et de chefs de ministères régionaux menée en 2012 par l'Agence des initiatives stratégiques (fondée sous les auspices de M. V. Poutine en tant que boîte à idées sur la politique publique (64 personnes sondées des 44 régions russes sur 85 existantes) ;
2. Monitoring de la mise en œuvre des démarches orientées vers le soutien aux ONLUP dans les sujets de la Fédération de Russie, organisé par SARL « Centre des projets économiques » (OOO Tséentr ékonomitchéskikh proéktov) en 2013 à la demande du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie ;
3. Monitoring de la mise en œuvre des programmes des ONLUP-bénéficiaires des subventions en provenance du budget fédéral destinées au soutien public des ONLUP en 2012, organisé par SARL « Centre des projets économiques » (OOO Tséentr ékonomitchéskikh proéktov) en 2013 à la demande du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie ; Rapports non-publiés des ONLUP soumis au Ministère du développement économique de la Fédération de Russie (depuis 2011, 600 rapports financiers et d'activité).

## Bibliographie

Dans cette bibliographie on utilise le système suivant de translittération du russe pour les titres d'ouvrages (livres, articles) en russe : le titre en italiques est donné en russe et, éventuellement, la traduction en français entre parenthèses.

1. Adele Lindenmeyr, "Building a Civil Society One Brick at a Time : People's Houses and Worker Enlightenment in Late Imperial Russia," *Journal of Modern History* 84, No. 1 (March 2012), 1-39.
2. Amagoh, F. (2009). Information Asymmetry and the contracting out process. *Innovation Journal*, 14(2), 1-14.
3. *Analiz effektivnosti nékommértchéskikh assotsiatsiy méthodome stokhastitchéskoyi granitsy (na primére tovarichestv sobstvénnikov gilya. Prikladnaya économétriya* (Polichouk L., Borissova Y., Péréssétski A. L'analyse de l'efficacité des associations non lucratives par une méthode d'une frontière stochastique (sur l'exemple des associations des propriétaires) // *L'économétrie appliquée*. 2010. № 4(20). pp. 75-101) (en russe)
4. Andreoni J. (1990). Impure Altruism and Donations to Public Goods : A Theory of Warm Glow Giving. *Economic Journal* 100 : 464-477.
5. Andreoni J., & Payne A. A. (2003). Do government grants to private charities crowd out giving or fund raising ? *American Economic Review*, 93(3), 792–812.



6. Andreoni, J. (2004). Philanthropy. In G. Varet, S. C. Kolm, & J. M. Ythier (Eds.), *Handbook of giving, reciprocity and altruism*. Amsterdam : North Holland.
  
7. Anheier, H.K., Toepler, S., Sokolowski, S.W. (1997). The implications of government funding for non-profit organizations : three propositions, *International Journal of Public Sector Management*, 10 (3), 190-213
  
8. Arum, R. (1996). Do private schools force public schools to compete ? *American Sociological Review*, 61, 29-46.
  
9. Au, C. (1996). Rethinking organizational effectiveness : Theoretical and methodological issues in the study of organizational effectiveness for social welfare organizations. *Administration in Social Work*, 20, 1-21.
  
10. Austin, M.J. (2003), The changing relationship between nonprofit organizations and public social service agencies in the era of welfare reform, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(1), 97-114
  
11. Baudot Pierre-Yves, Ribémont Thomas (dir.), 2013, *Science politique*, 50 fiches pour réviser, [2ème édition], Paris, Foucher, 224 p.
  
12. Baumol W. J., & Bowen W. G. (1966). *Performing arts : The economic dilemma*. New York : The Twentieth Century Fund.
  
13. Ben-Ner, A. and Van Hoomissen, T. (1992) : An empirical investigation of the joint determination of the size of the for-profit, non-profit and voluntary sectors, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 63, pp. 391-415

14. Berman, P., McLaughlin, M. (1977). Federal programs supporting educational change : Vol. 7. Factors affecting implementation and continuation. Santa Monica, CA : RAND.
15. Billis, D., and Glennerster, H. (1998). Human services and the voluntary sector : Towards a theory of comparative advantage. *Journal of Social Policy*, 27, 79–98.
16. Borchering, Thomas E. (1977). *Budgets and Bureaucrats : The Sources of Government Growth.* ; Duke University Press : Durham, NC
17. Borgonovi, F. (2006). Do public grants to American theaters crowd-out private donations ? *Public Choice*, 126, 429–451
18. Bouckaert G., Peters G., Verhoest K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organisations, Shifting Patters of Public Management.* Palgrave Macmillan
19. Boyne, George A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality : Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government. *Public Administration Review*, 58 (6) 474–484.
20. Braud Philippe, 2016, *Sociologie politique*, [12ème édition ; 1ère édition : 1992], Paris, LGDJ, (Manuel), 688 p.
21. Brody, D. (1980) “The Rise and Decline of American Welfare Capitalism.” In D. Brody (ed.), *Workers in Industrial America*. New York : Oxford University Press.
22. Brooks, Arthur C. (2003). Do govenment subsidies to nonprofits crowd out donations or donors ? *Public Einance Review* 31 :166.

23. Brown, J. (1941). The history of public assistance in Chicago, 1833–1893. Chicago : University of Chicago Press.
24. Bryce, H. (2005). Players in the public policy process : Nonprofits as social capital and agents. New York, NY : Palgrave Macmillan.
25. Campbell, J. P. (1977). On the nature of organizational effectiveness. In P. S. Goodman, J. M. Pennings, & Associates (Eds.), New perspectives on organizational effectiveness. (pp. 13-55). San Francisco : Jossey-Bass.
26. Carroll, Deborah A., and Keely Jones Stater. (2009). Revenue diversification in nonprofit organizations : The answer for longevity ? *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 :947-66.
27. Centre GRANS de recherche de l'économie de la société civile de l'EHESE, [www.grans.hse.ru](http://www.grans.hse.ru)
28. Chalos, P., & Cherian, J. (1995). An application of data envelopment analysis to public sector performance management and accountability. *Journal of Accounting and Public Policy*, 14, 143-160.
29. Chaves, M., Stephens, L., Galaskiewicz (2004), Does government funding suppress nonprofits' political activity ?, *American Sociological Review*, 69 (2), 292-316
30. Chisolm L., Dale H.P., Simon J.G. (2006). The federal tax treatment of charitable organizations. In "The nonprofit sector : a research handbook/ Ed. By Walter W. Powell and Richard Steinberg. -2<sup>nd</sup> ed.
31. Chubb, John, and Terry Moe. 1990. Politics, markets, and schools. Washington, DC : Brookings Press.

32. Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort Philippe (dirs.), 2015, Nouveau manuel de sciences politiques, [2ème édition ; 1ère édition : 2009], Paris, La Découverte, coll. « Grands Repères », 787 p.
33. Cohen, D. K., & Susan, L. M. (2009). The ordeal of equality : Did federal regulation fix the schools ? Cambridge, MA : Harvard University Press.
34. Considine, M. (2000). Contract Regimes and Reflexive Governance : Comparing Employment Service Reforms in the United Kingdom, the Netherlands, New Zealand and Australia. *Public Administration* 78(3) : 613-638
35. Curtis, J. E., Grabb, E. G., & Baer, D. E. (1992). Voluntary association membership in 15 countries. A comparative analysis. *American Sociological Review*, 57, 139-152.
36. Dale H.P. (1993). On estimating the size of the non-profit sector in the US economy *Voluntas : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 4, Issue 2, pp 183-189
37. David M. Van Slyke, Christine H. Roch. (2004). What Do They Know, and Whom Do They Hold Accountable ? Citizens in the Government–Nonprofit Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 2, pp. 191–209
38. David M. Van Slyke. (2002). The public management challenges of contracting with nonprofits for social services. *International Journal of Public Administration*, 25(4), 489–517
39. Davidson, L. (1998). Measure what you bring to the bottom line. *Workforce*, 77, 34-40.

40. DeHoog, Ruth Hoogland. (1985). Human Services Contracting : Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions. *Administration and Society*, 16 (4), p. 431
41. DeHoog, Ruth Hoogland. (1990). Competition, Negotiation, or Cooperation : Three Models for Service Contracting. *Administration and Society*, 22 (3), 317–340 ;
42. Déloye Yves, 2017, *Sociologie historique du politique*, [4ème édition], La Découverte, « Repères », 128 p.
43. Deloye Yves. Colas (Dominique) - Le glaive et le fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile.. In: *Revue française de science politique*, 44<sup>e</sup> année, n°5, 1994. pp. 943-946.
44. Delpla (J) and Wyplosz (C) (2007) *La fin des privilèges : payer pour réformer*, Hachette Littératures ;
45. Demidova O. A., Marelli E., Signorelli M. Spatial Effects on Youth Unemployment Rate : The Case of Eastern and Western Russian Regions // *Eastern European Economics*. 2013. Vol. 51
46. Dietrich, J. (2007), The politics of PEPFAR. The President's emergency plan for AIDS relief, *Ethics & International Affairs*, 21(3), 277-292
47. DiLorenzo, T.J., Bennett, J.T. (1989). *Unfair Competition : The Profits of Nonprofits*. New York : Hamilton Press
48. Diskine I. Session plénière de la Chambre Sociale de la Fédération de Russie – présentation du Rapport annuel sur l'état de la société civile en 2012. Décembre 14, 2012 (en russe)

49. Dobry M. (en) (éd.), Democratic and capitalist transitions in Eastern Europe. Lessons for the social sciences, Dordrecht, Kluwer academic publications, « The GeoJournal library », 2000
50. Donahue, John (1989). The Privatization Decision. New York : Basic Books
51. Dormagen Jean-Yves, Mouchard Daniel, 2015, Introduction à la sociologie politique, [4ème édition], Bruxelles, de Boeck, 272 p.
52. *Dovérié i nédovérié v ousloviyakh razvitiya grazhdanskogo obchéstva.* (Koupreïtchenko et al. Confiance et méfiance dans les conditions du développement de la société civile / sous la rédaction de A.— Moscou : Maison d'édition de l'EHESE, 2013. —564 p.)
53. *Dovériyé i nédovériyé v ousloviyakh razvitiya grajdanskogo obchéstva* (Confiance et non-confiance dans les conditions du développement de la société civile / Réd. resp. A. Koupréytchenko et al. — Moscou : Maison d'édition de l'EHESE, 2013. —pp. 564. – p. 200) (en russe)
54. Ebrahim, A. (2003). Accountability in practice : mechanisms for NGOs. *World Development*, 31 (5), 813-829
55. Edwards, M., Hulme, D. (1996). Too close for comfort ? The impact of official aid on nongovernmental organizations. *World Development*, 24 (6), 961-973
56. Efremov S.V. et al. Challenges and new trends for nonprofit accountability in Russia / Working papers by NRU Higher School of Economics. Series PA "Public Administration". 2012. No. 03.

57. Efron B., Tibshirano R.J. An introduction to the bootstrap. N.Y. : Chapman&Hall, 1993. 436 p.
58. Eikenberry A., and Kluver J. (2004). The marketization of the nonprofit sector : Civil society at risk ? Public Administration Review 64 :132–40.
59. Epstein M. J., & McFarlan F. (2011). Measuring the Efficiency and Effectiveness of a Nonprofit's Performance. (cover story). Strategic Finance, 93(4), 27-34.
60. Ferguson, R. F. (1991). Paying for public education : New evidence on how and why money matters. Harvard Journal of Legislation, 28, 465-498.
61. Firestone, W.A. (1989). Using reform : Conceptualizing district initiative. Educational Evaluation and Policy Analysis, 11(2), 151-164
62. Fontaine Laurence, « Le marché ferment de démocratie », Propos recueillies par Philippe Frémeaux, Alternatives économique no 282, juillet-août 2009. Sur le même thème du même auteur voir
63. Forbes, D. P. (1998). Measuring the unmeasurable : Empirical studies of nonprofit organization effectiveness from 1977-1997. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 27, 183-202.
64. Frank R. G., Salkever D. S. Altruism, rivalry and crowding-out in the nonprofit firm's supply of charity services : the case of hospitals// Working paper No 2753, National Bureau of Economic Research. 1988.
65. Frederickson, H.G. (1999). Public Ethics and the New Managerialism. Public Administration & Management : An Interactive Journal 4, 2, 1999 pp. 299-324 <http://pamij.com/9942frederick.html>

66. Frey, Bruno S. (1999). "State Support and Creativity in the Arts : Some New Considerations." *Journal of Cultural Economics* 23 : 71–85.
67. *FRGO - Fond razvitiya grajdanskogo obchéstva*. (Le rapport sur le développement des institutions de la société civile en Russie. « Tiers-secteur » en Russie : l'état actuel et modèles possibles du développement //Fondation du développement de la société civile, 2013 [http ://civilfund.ru/mat/20/](http://civilfund.ru/mat/20/)) (en russe)
68. Fullan, M. (1991). *Productive educational change*. East Sussex, UK : Falmer Press.
69. Gazley, Beth, and Jeffrey L. Brudney. (2007). The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36 :389-415
70. Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment : A Study of Policy Making* (New York : Basic, 1965)
71. Gilbert, N., Gilbert, B. (1989). *The Enabling State : Modern Welfare Capitalism in America*. New York : Oxford University Press, 1989
72. Goodman, P. S., Pennings, J. M., & Associates (Eds). (1977). *New perspectives on organizational effectiveness*. San Francisco : Jossey-Bass.
73. *Gosudarstvennaya podderzhka sotsialno oriéntirovannikh nékommértchéskikh organizatsi v soubéktakh Rossiiskoy Fédératsii. Vestnik Rossiyskoy akadémiyi éstéstvénnikh naouk* (Efremov S. (2014). Soutien public aux organismes à but non-lucratif d'utilité publique dans les régions russes // *Revue de l'Académie Russe des Sciences*. No 2. pp. 86-89) (en russe)



74. *Grazhdansky Kodeks Rossiiskoy Federatsii* (Code Civil de la Fédération de Russie, du 5 Mai 2014)
75. Greco, L. G. (2008). Asymmetric Information and Regional Transfers : Federalism versus Devolution. *ICFAI Journal Of Public Finance*, 6(3), 29-48.
76. Gronbjerg, K.A. (1993). Understanding Nonprofit Funding : Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations. San Francisco : Jossey-Bass, 1993.
77. Gronbjerg, K.A. and Paarlberg, L. (2001) : Community Variations in the Size and Scope of the Nonprofit Sector : Theory and Preliminary Findings, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30, pp. 684-706
78. Gross, N., Giacuinta, J., Bernstein, M. (1971). Implementing organizational innovations : A sociological analysis of planned educational change. New York : Basic Books
79. Hall, P. D. (1992). *Inventing the Nonprofit Sector and Essays on Philanthropy, Voluntarism, and Nonprofit Organizations*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
80. Hansmann H. B. (1986). The role of nonprofit enterprise. In S. Rose-Ackerman (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions : Studies in Structure and Policy*, Oxford University Press, New York, pp. 57-82.
81. Hansmann H.B. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise, 89 *Yale L.J.* 835, 838-40.
82. Hansmann H.B. (1981). Reforming Nonprofit Corporation Law, 129 *U. Pa. L. Rev.* 497, 501-02, 595-96.

83. Hansmann H.B. (1987). Economic theories of nonprofit organizations. In W. Powell (Ed.), *The nonprofit sector : A research handbook* (pp. 27–42). New Haven, CT : Yale University Press.
84. Harold L. Nixon II, « Organizational Subversion in Voluntary Rehabilitation Associations », *American Behavioral Scientist* 28, no.1 (1985) :347-66
85. Heinrich, C.J., Choi, Y. (2007). Performance-Based Contracting in Social Welfare Programs. » *American Review of Public Administration*, 37(4), 409-435
86. Heinz-Dieter Horsch, « Does Government Financing Have a Detrimental Effect on the Autonomy of Voluntary Associations ? » (paper presented at the Third International Conference of Research on Voluntary and Nonprofit Organizations, University of Indiana, Center on Philanthropy, Indianapolis, March 18, 1992)
87. Herman, R. D., & Renz, D. O. (1997). Multiple constituencies and the social construction of nonprofit organizational effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 26, 185-206.
88. Herman, R. D., & Renz, D. O. (1998). Nonprofit organizational effectiveness : Contrasts between especially effective and less effective organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 9, 23-38.
89. Herman, R. D., & Renz, D. O. (1999). Theses on nonprofit organizational effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28, 107-126.
90. Horne C., Johnson J., & Van Slyke, D. M. (2005). Do charitable donors know enough—and care enough—about government subsidies to affect private giving to nonprofit organizations ? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(1), 136–149.

91. Huberman, M., Miles, M. (1984). *Innovation up close*. New York : Plenum
  
92. Human Capital Report 2015  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Human\\_Capital\\_Report\\_2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Human_Capital_Report_2015.pdf)
  
93. *Institouty poddérjaniya zdoroviya v malikh gorodakh Rossiyi i selskoyi mestnosti : matériel polévikh isslédovaniy* (Toukaéva A. (2012). Les institutions de soutien de santé dans les petites villes de la Russie et dans la zone rurale : Matériel d'une étude de champs // Kordonsky S., Krachénnikova Y., Kolonouto A., Toukaéva A., Pozanénko A., Kochkarova I. Le système du soutien de la santé en Russie de nos jours. Le recueil des articles et du matériel des études de champs / Réd. scientifique : I. Kochkarova. Moscou : Strana Oz) (en russe)
  
94. *Isslédovanié vliyaniya polititchéskikh faktorov na prostranstvénnouyu mobilnost rossiyan* (Vakoulénko Y. L'étude de l'impact des facteurs politiques sur la mobilité dans l'espace des russes : preprint WP1/2012/02 [Texte] / Y. Vakoulénko ; Université nationale de recherche – Ecole des Hautes Etudes en Sciences Economiques – Moscou : Maison d'édition de l'EHESE, 2012.) (en russe)
  
95. Jakobson L., Sanovich S. The Changing Models of the Russian Third Sector : Import Substitution Phase // *Journal of Civil Society*. 2010. Vol. 6. No. 3. P. 279–300.
  
96. James, E. (1987). The nonprofit sector in comparative prospective. In W. W. Powell (Ed.), *The nonprofit sector : A research handbook* (pp. 397–415). New Haven, CT : Yale University Press.
  
97. Javeline D., Lindemann-Komarova S. A balanced Assessment of Russian Civil Society// *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2010, Vol. 63, No.2. p.174-179

98. Jennifer Wolch, *The Shadow State : Government and the Voluntary Sector in Transition* (New York : Foundation Center, 1990)
99. Jing, Y., Chen, B. (2010 ?). *Is Competitive Contracting Really Competitive ? A Case Study of Restructuring Government-Nonprofit Relations in Shanghai*. Working Papers Series, Baruch College, The City University of New York, Center for Nonprofit Strategy and Management
100. Jing, Y., Liu, C. (2010). "Understanding China's Administrative Adaptation : The Role of Weak Organizations". *Issues and Studies* 46 (2) : 1-32.
101. Jing, Y., Liu, X. (2009). *Intergovernmental Fiscal Relations in China : An Assessment*, in EROPA Local Government Center ed., *Local Governance under Stress : Fiscal Retrenchment and Expanding Public Demands on Government*. Tokyo : EROPA Local Government Center, pp.73-93
102. Jing, Y., Savas, E.S. (2009). *Managing Collaborative Service Delivery : Comparing China and the United States*. *Public Administration Review* (Special Issue) : 101-107.
103. Jung, K., M. Jae Moon (2007), *The double-edged sword of public-resource dependence : the impact of public resources on autonomy and legitimacy in Korean cultural nonprofit organizations*, *The Policy Studies Journal*, 35(2), 205-226
104. Kamerman, Sheila B. ; Kahn, Alfred J. *Privatization and the Welfare State*. Princeton, NJ : Princeton University Press, 1989
105. Kanter, R. M., & Summers, D. V. (1987). *Doing well while doing good : Dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for*

a multiple constituency approach. In W. W. Powell (Ed), *The nonprofit sector : A research handbook* (pp. 154-166). New Haven, CT : Yale University Press.

106. Kearns, Kevin (1994). "The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations : An Analytical Framework." *Public Administration Review* (2), 185-192.
107. Keating E., Fischer M., Gordon T., Greenlee J. (2005), *Assessing Financial Vulnerability in the Nonprofit Sector*. KSG Working Paper No. RWP05-002, Cambridge, MA : Harvard University
108. Kramer R.M. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, CA : University of California Press.
109. Kramer, F. D. (2010). *The Role for Public Funding of Faith-Based Organizations Delivering Behavioral Health Services : Guideposts for Monitoring and Evaluation*. *American Journal Of Community Psychology*, 46(3/4), 342-360
110. Kramer, R.M., Lorentzen, H., Melief, W.B. Pasquinelli, S. (1993). *Privatization in Four European Countries : Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe, pp. 1-5
111. Krishman, R., Yetman, M. H., & Yetman, R. J. (2006). *Expense Misreporting in Nonprofit Organizations*. *Accounting Review*, 81(2), 399-420
112. Kunemund H., & Rein M. (1999). *There is more to receiving than needing : Theoretical arguments and empirical explorations of crowding in and crowding out*. *Ageing and Society*, 19, 93-121.

113. La constitution de la République Populaire de Chine, <http://www.people.com.cn/GB/shehui/1060/2391834.html> (texte)
114. Lagroye Jacques, François Bastien, Sawicki Frédéric, 2012, Sociologie politique, [6ème édition ; 1ère édition : 1991, sous la seule signature de Jacques LAGROYE], Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, Amphi, 624 p.
115. Lambert Frédéric, Lefranc Sandrine, 2018, 50 fiches pour comprendre la science politique, [2ème édition], Bréal, 280 p.
116. Le manuel sur les organisations à but non lucratif dans le Système des Comptes Nationaux (2006). Nations Unies, New-York 2006, [http://www.un.org/ru/publications/pdfs/nonprofit\\_organizations\\_in\\_national\\_accounts\\_2006\\_rus.pdf](http://www.un.org/ru/publications/pdfs/nonprofit_organizations_in_national_accounts_2006_rus.pdf)
117. Leca Jean, 2001, Pour(quoi) la philosophie politique, Petit traité de science politique, 1, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », 300 p.
118. Lecy, J. D., & Van Slyke, D. M. (2013). Nonprofit Sector Growth and Density : Testing Theories of Government Support. *Journal Of Public Administration Research & Theory*, 23(1), 189-214.
119. Lefebvre Rémi, 2017, Leçons d'introduction à la science politique, [3ème édition], Paris, Ellipses, 360 p.
120. Letts, C. W., Ryan, W. P., & Grossman, A. (1999). High performance nonprofit organizations : Managing upstream for greater impact. New York : John Wiley.

121. Lewis, J. (1999). Reviewing the Relationship Between the Voluntary Sector in Britain in the 1990s. *Voluntas* 10(3) : 255-270
122. Liebschutz, S. F. (1992). Coping by nonprofit organizations during the Reagan years. *Nonprofit Management & Leadership*, 2(4), 363–380.
123. Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : Dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation
124. Loevinsohn, B., Harding, A. (2005). Buying results ? Contracting for health service delivery in developing countries. *Lancet* ; 366 : 676–81. p.67
125. Louis, K. (1989) The role of the school district in school improvement. In M. Holmes, K. Leithwood, D. Musella (Eds.), *Educational policy for effective schools*. Toronto, Canada : OISE Press
126. Lynn, L.E., Jr (2002), Social Services and the State : the Public Appropriation of Private Charity, *Social Service Review*, 76 (1), 58-82
127. Majone, G., Wildavsky, A. (1978). Implementation as evolution. In H. Freeman (Ed.), *Policy studies annual review* (Vol.2, pp.103-117). Beverly Hills, CA : Sage
128. Malani A., Choi A. (2004). Are Non-Profit Firms Simply For-Profits in Disguise ? Evidence from Executive Compensation in the Nursing Home Industry. Available at SSRN : <http://ssrn.com/abstract=617362> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.617362>
129. Manna, P. (2010). *Collision course : Federal education policy meets state and local realities*. Washington, DC : CQ Press.

130. Markowich, M. M. (1995). HR's leadership in the third wave era. HRMagazine, 40, 92.
131. Martin Knapp, « Intersectoral Differences in Cost-Effectiveness : Residential Child Care in England and Wales », in the Nonprofit Sector in International Perspective, ed. Estelle James (New York : Oxford University Press, 1988), pp.193-216
132. Martinez, M. N. (1996). 3 strategies for successful business partners. HRMagazine, 41, S1.
133. Matsunaga, Y., Yamauchi, N., & Okuyama, N. (2010). What Determines the Size of the Nonprofit Sector ? A Cross-Country Analysis of the Government Failure Theory. Voluntas : International Journal Of Voluntary & Nonprofit Organizations, 21(2), 180-201
134. McGuinn P. (2011) Stimulating Reform : Race to the Top, Competitive Grants and the Obama Education Agenda, Educational Policy. 136-159
135. McLaughlin, M.W. (1987). Learning from experience : Lessons from policy implementation. Educational Evaluation and Policy Analysis, 9, 171-178
136. McLaughlin, M.W. (1990). The RAND Change Agent Study Revisited : Macros perspectives and micro realities. Educational Researcher, 19 (9), 11-16
137. Michael B. Fabricant, Steven Burghardt, The Welfare State Crisis and the Transformation of Social Service Work (Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe, 1992)
138. Montesquieu. De l'esprit des lois. S. d. Genève, Barrillot et fils, 3 vol. in-12.



139. Montias, John M. (1986). "Public Support for the Performing Arts in Europe and the United States." In *Nonprofit Enterprise in the Arts : Studies in Mission and Constraint*, ed. Paul J. DiMaggio. New York : Oxford University Press, 287–319
140. Morris, S. (2000). Defining the Nonprofit Sector : Some Lessons from History. *Voluntas : International Journal Of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 11(1), 28.
141. Motel-Klingebiel, A., Tesch-Roemer, C., & Von Kondratowitz, H. J. (2005). Welfare states do not crowd out the family : Evidence from mixed responsibility from comparative analyses. *Ageing and Society*, 25, 863–882
142. *Nasséléniyé Rossiya 2009* (La population de la Russie 2009 : Dix-septième rapport démographique annuel / réd. resp. A. Vichnévki ; EHESE. Moscou : Maison d'édition de l'EHESE, 2011 - p.47) (en russe)
143. *Nékommértchéskiye organizatsiyi v zdavookhranénii : amérikanski opit gosoudarstvénnoyi poddérjki i ouroki dlya Rossiya* (Efremov S.a Les organisations à but non lucratif dans la santé : l'expérience américaine du soutien public et les leçons pour la Russie // Le recueil des rapports au XIV Colloque international d'avril « Modernisation de l'économie et de la société », 2013 (Moscou)) (en russe)
144. Netzer, Dick. (1978). *The Subsidized Muse : Public Support for the Arts in the United States*. New York : Cambridge University Press.
145. O'Connell, A., Martin, F., & Chia, J. (2013). Law, policy and politics in Australia's recent not-for-profit sector reforms. *Australian Tax Forum*, 28(2), 289-315.

146. O'Regan, K., Oster, S. Does government funding alter nonprofit governance ? Evidence from New York City Nonprofit Contractors. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 21, No. 3 (Summer, 2002), pp.359-379
  
147. O'Regan, K., Oster, S.M. (2002). Does government funding alter nonprofit governance ? Evidence from New York City Nonprofit Contractors, *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(3), 359-379
  
148. *Obédinénie sredstv gosoudarstva i tchastnikh donorov dlya poddérzhki nékommértchéskikh organizatsi. Voprosy gosoudarstvénnogo i munitsipalnogo oupravléniya* (Efremov S. b (2014). Les financements publics et privés pour soutenir les ONG // *Revue d'administration publique*. No 2 - pp. 195-222) (en russe)
  
149. Offerlé Michel, *Sociologie de la vie politique française*, La Découverte, « Repères », 2004, 128 p.
  
150. Oliver, E. (2001). *Democracy in Suburbia*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
  
151. Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
  
152. *Osnovi Boutstrapirovaniya* (Anatoliév V. (2007) Les bases du bootstrap, *Quantile*, №3, pp.1 – 12) (en russe)
  
153. Ostrander, S. A., & Schervish, P. G. (1990). Giving and getting : Philanthropy as a social relation. In J. VanTil (Ed.), *Critical issues in American philanthropy* (pp. 67-98). San Francisco : Jossey-Bass.

154. Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*, 92, 1–22 ;
155. Ostrom, E. *Governing the commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1990 ;
156. Ostrom, V. ; Ostrom, E. (1971). A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31 (2), 203–216
157. *Otsénka gotovnosti réghionalnikh organov vlasti privlékat nézavissimikh postavchikov sotsialnikh ousloug. Voprosi gosudarstvénnogo i mounitsipalnogo oupravléniya* (Efremov S.b L'évaluation de l'empressement des pouvoirs régionaux à attirer des prestataires indépendants des services sociaux // Les questions de l'administration publique et municipale. 2013. №1, pp. 91-109) (en russe)
158. *Otsenka katchéstva gosudarstvennogo oupravléniya // Modélirovanié v sotsialno-polititchéskoy sphere* (Aléskérov F., Golovchinsky K., Kliménko A.. Evaluation de la qualité de l'administration publique// Modèles dans une sphère socio-politique. 2007. № 1. pp. 4-15.) (en russe)
159. Payne, A. Abigail (1998). Does the Government Crowd-Out Private Donations ? New Evidence from a Sample of Non-Profit Firms. *Journal of Public Economics* 69 : 323-345.
160. Peneranda Adrien. « Commons et management public du patrimoine culturel à l'ère numérique : étude de cas de production et de diffusion des données culturelles sur des plateformes libres par les villes de Toulouse, Brest et Monmouth », *thèse de doctorat, soutenue Sous la direction de Serge Amabile le 09-12-2014 à Aix-Marseille* , dans le cadre de l' Ecole Doctorale Sciences Economiques et de Gestion d'Aix-Marseille (Aix-en-Provence) , en partenariat avec Institut de management

public et gouvernance territoriale (Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône) et de Centre d'études et de recherche en gestion (CERGAM). EA 4225 (Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône ; Toulon, Var) (laboratoire)

161. Peters, B Guy. (1994). Managing the hollow state. *International Journal of Public Administration* 17 (3-4) : 739-756.
162. Pevcin, P. (2011). Demand and supply side view on the factors affecting size of the non-profit economy. *Proceedings Of The International Scientific Conference, Juraj Dobrila University Of Pula, Department Of Economics & Tourism 'Dr. Mijo Mirkovic'*, 631-653.
163. Pfeffer, J., Salancik, G.R. (1978), *The external control of organizations : A resource dependence perspective*, New York : Harper & Row
164. Powell W. (Ed.), *The independent sector : A research handbook* (pp. 99–117). New Haven, CT : Yale University Press
165. Powell, W. (Ed.). (1987). *The nonprofit sector : A research handbook*. New Haven, CT : Yale University Press.
166. *Pravoviyé ossenovi founktsionirovaniya nékommertchéskogo séktora : problémy, napravléniya sovérchénstvovaniya* (Kanichévskaya N., Roudnik B., Chichkine S., Jakobson L. Les bases légales du fonctionnement du secteur non lucratif : les problèmes, les directions de perfection / Réd. resp. : Roudnik B., Jakobson L.. Moscou : Maison d'édition de l'EHESE, 2009.) (en russe)
167. Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley : University of California Press.

168. *Probléma katchéstva gosoudarstvénnogo oupravléniya v Rossiya* (Nisnévitch Y. Le problème de la qualité de l'administration publique en Russie// Dans le livre : X Colloque scientifique international sur les problèmes du développement de l'économie et de la société : en 3 livres / Réd. resp. : Y. Yassine. Livre 3. Moscou : Maison d'édition de l'EHESE. 2010.) (en russe)
169. Pryor, F. L. (2012). Determinants of the size of the nonprofit sector. *European Journal Of Comparative Economics*, 9(3), 337-348.
170. Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993). *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
171. Putnam, R. (2000) *Bowling Alone : Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon
172. Putnam, R. D. (1995). Bowling alone : America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6, 65–78.
173. Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants : Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9, 1-32.
174. Ralph M. Kramer. Voluntary agencies and the contract culture : « Dream or Nightmare ? » *Social Service Review* (March 1994)
175. Rapport FAS de l'Agence Russe Antitrust de l'année 2016 sur la participation de l'Etat dans l'économie  
<https://www.rbc.ru/economics/29/09/2016/57ecd5429a794730e1479fac>

176. *Réghionalnaya i posséléntcheskaya raznorodnost ourovnya gizni nasélénia Rossiï. Mir Rossiï* (Bélyaéva L. Diversité régionale et dans la population dans le niveau de la vie en Russie // Le Monde de la Russie. 2006. №2, pp.42-61) (en russe)
177. *Réghiony Rossiï : néravénstvo, krizisse, modérnizatsiya* (Zoubarévitch N. Les régions de la Russie : l'inégalité, la crise, la modernisation — Moscou : Institut indépendant de la politique sociale, 2010. — p. 160) (en russe)
178. Robert Wuthnow, ed., *Between States and Markets : The Voluntary Sector in Comparative Perspective* (Princetonm N.J. : Princeton University Press, 1991), p.299
179. Ronelle B., & Trudy O. (2010). Promoting Transparency in the NGO Sector : Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data. *World Development*, vol. 38, issue 9, pages 1263-1277.
180. *Rossiyskaya ékonomika v 2011 godou. Téndétsiyi i perspéktivy* (L'économie russe en 2011. Tendances et perspectives. Sous la rédaction générale de : S. Sinélnikov-Mourylyov, A. Radygine, N. Glavatskaya. Ed. 33. Moscou : L'Institut de Gaidar, 2012) (en russe)
181. *Rossiyskaya Gazéta (RG)* (« Partage le pouvoir : ONL proposent s'amuser avec « le social » (2013) [http ://www.rg.ru/2013/03/29/organisazii.html](http://www.rg.ru/2013/03/29/organisazii.html)) (en russe)
182. *Rossiyskiy nékommértchéski séktor : ossobi pout' ? Vestnik Institouta Kennana v Rossiï* (Efremov S.c Le secteur non lucratif russe : un destin particulier ? // *Messenger de l'Institut Kennan* . Issue 24. Moscou : 2013) (en russe)
183. *Rossiyskiy nékommértchésky sektor : ékonomitchésky aspekte.* (Kouzminov Y. « Le secteur russe non lucratif : une dimension économique »//rapport au colloque

« Le secteur non lucratif : l'économie, le droit et la gestion », Moscou, Mai 24-25, 2007) (en russe)

184. Rousseau JJ. Du Contrat Social. 1762
185. Saidel, Judith R. (1991). Resource interdependence : The relationship between public agencies and nonprofit organizations. *Public Administration Review* 51 :543-53.
186. Saillant, Catherine, and Jai-Rui Chong. 2008. Private fire crews gaining ground in the field. *Los Angeles Times*, November 23.
187. Salamon L. M. (1987). Partners in public service : The scope and theory of government-nonprofit relations. In W. Powell (Ed.), *The independent sector : A research handbook* (pp. 99–117). New Haven, CT : Yale University Press.
188. Salamon L.M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-party Government : Toward a Theory of Government-Non-profit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, 16, 29–49
189. Salamon, L. M. (1995). *Partners in public service : Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press.
190. Salamon, L. M. (1997). *Holding the center : America's nonprofit sector at the crossroads*. New York : Nathan Cummings Foundation.
191. Salamon, L. M., and Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector. I : The question of definitions. *Voluntas*, 3, 125–151.

192. Salamon, L. M., and Anheier, H. K. (1997). *Defining the Nonprofit Sector : A Cross-national Analysis*, Manchester University Press, Manchester.
193. Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., & Anheier H. K. (2000). *Social origins of civil society : An overview*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.
194. Salamon, L.M. (2002). *The resilient sector : the state of nonprofit America*. In Lester M. Salamon (ed.). *The State of Nonprofit America*, Washington, DC : Brookings Institution Press, pp.3-65
195. Sanders J., O'Brian M., Tennant M., Sokolowski S.W., Salamon L.M. *The New Zealand Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. Wellington (New Zealand) : Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Office for the Community and Voluntary Sector, Committee for the Study of the New Zealand Nonprofit Sector. 2008. P. 19, 41–42.
196. Sandfort, Jodi R., Sally Coleman Seiden, and Jessica E. Sowa. 2008. *Do government tools influence organizational performance ? Examining their implementation in early childhood education*. *The American Review of Public Administration* 38 :412-38.
197. Savas, E.S. (1987). *Privatization : The Key to Better Government*. Chatham, NJ : Chatham House Publishers.
198. Schemeil Yves, 2015, *Introduction à la science politique : Objets, méthodes, résultats, objectifs*, [3ème édition revue et augmentée], Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 773 p.
199. Schneider A., Ingram H. (2001) *Behavioral Assumptions of Policy Tools*.



200. Schuster, Mark D. (1989). "The Search for International Models : Results from Recent Comparative Research in Arts Policy." In Who's to Pay for the Arts ? The International Search for Models of Arts Support, ed. Milton C. Cummings, Jr., and Mark D. Schuster. New York : ACA Books, 15–41
201. Scott, W. R. (1977). Effectiveness of organizational effectiveness studies. In P. S. Goodman, J. M. Pennings, & Associates (Eds.), New perspectives on organizational effectiveness (pp. 63-95). San Francisco : Jossey-Bass.
202. Shannon K. Vaughan (2010). The importance of performance assessment in local government decisions to fund health and human services nonprofit organizations. JHSA. pp.486-512
203. Simmons W., & Emanuele R. (2004). Does government spending crowd out donations of time and money ? Public Finance Review, 32(5), 498–511.
204. Simon J.G. (1990). Modern welfare state policy toward the nonprofit sector. In "The third sector : comparative studies of nonprofit organizations"/ ed. Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel. – Berlin ; New York : de Gruyter
205. *Sinhtéticheskaya klassifikatsiya réghionov : osnova réghionbalnoy politiki. Rossiyskié réghiony : ékonomitchéskiy krizisse i problémy modernizatsiyi* (Grigoriév L., Oourogeaéva Y., Ivanov D. Classification synthétique des régions : la base d'une politique régionale // Les régions russes : la crise économique et les problèmes de modernisation / Sous la rédaction de L. Grigoriév, N. Zoubarévitch, G. Khassaéva. Moscou : TEIS, 2011 - p. 337) (en russe)
206. Smith, S. R., & Lipsky, M. (1993). Nonprofits for hire : The welfare state in the age of contracting. Cambridge, MA : Harvard University Press.

207. Smith, S.R. (2002). Social Services, In Lester M. Salamon (ed.). *The State of Nonprofit America*, Washington, DC : Brookings Institution Press, pp.149-186
208. Smith, S.R. (2004). *Managing the challenges of government contracts*, in Robert Herman (Ed.), *Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco, CA : Jossey-Bass, pp.371-390
209. Smith, S.R. (2006). *Government financing of nonprofit activity*, in Elizabeth T. Boris and C. Eugene Steuerle (Eds.), *Nonprofits and Government : Collaboration and Conflict*, Washington, DC : Urban Institute Press, pp. 219-256
210. Sokolowski S. W. (2012). Effects of Government Support of Nonprofit Institutions on Aggregate Private Philanthropy : Evidence from 40 Countries. *Voluntas* (2013) 24 :359–381
211. Sokolowski, W. (2000). The discreet charm of the nonprofit form : Service professionals and the nonprofit organizations in Poland 1989–1993. *International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*, 11(2), 141–159
212. Spillane J.P. (1998). A Cognitive Perspective on the Role of the Local Educational Agency in Implementing Instructional Policy : Accounting for Local Variability. *Educational Administration Quarterly* 1998 34 : 31
213. *Spravitsa li gosudarstvo v odinotchkou ? O roli NKO v réchéniyi sotsialnikh problém* (Jakobson et al. (2011). L'État, peut-il s'acquitter de sa tâche tout seul ? Sur le rôle des ONL dans la résolution de problèmes sociaux [Texte] : le rapport au XII Colloque scientifique international de l'EHESE sur les problèmes du développement de l'économie et de la société, Moscou, 5–7 Avril 2011; EHESE. – Moscou : Maison d'édition de l'EHESE, 2011) (en russe)

214. Statista. Niveau des dépenses publiques de la Russie de 2012 à 2022, en part du produit brut intérieur (PIB) <https://fr.statista.com/statistiques/861783/depenses-publiques-en-part-russie/>
215. Steinberg R. (1985). Empirical relations between government spending and charitable donations. *Journal of Voluntary Action Research*, 14, 54–64.
216. Steinberg R. (1987). Voluntary Donations and Public Expenditures in a Federalist System. *American Economic Review* 77 : 591-617.
217. Steinberg, R. (2006). Economic Theories of Nonprofit Organizations. *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*, Second Edition, Ed. by Walter W. Powell and Richard Steinberg. Yale University Press. New Haven and London : 117-140
218. Stewart, Ian (May 1999), "A Puzzle for Pirates"
219. Stid, Daniel, and Vishal Shah. (2012). The view from the Cliff : Government-funded nonprofits are looking out on steep cuts and an uncertain nature. San Francisco, CA : The Bridgespan Group.
220. Stone, M.M., Hager, M.A., Griffin, J.J. (2001). Organizational characteristics and funding environments : a study of a population of United way-affiliated nonprofits. *Public Administration Review*, 61(3), 276-289
221. Suárez D. F. (2011). Collaboration and Professionalization : The Contours of Public Sector Funding for Nonprofit Organizations. *Journal Of Public Administration Research & Theory*, 21(2), 307-326.
222. Sundeen, R. A. (1992). Differences in personal goals and attitudes among volunteers. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21, 271-291.

223. Szper, R., Prakash A. Charity Watchdogs and the Limits of Information-Based Regulation // *Voluntas* ; Mar2011, Vol. 22. Issue 1, p. 112–141.
224. The Tools of Government. Ed. Lester M. Salamon, Oxford University Press. 2002
225. The Nonprofit Almanac, 2012
226. Tocqueville A. De la démocratie en Amérique//Schoenhofs Foreign Books, édition 1835
227. Tocqueville A. L’Ancien Régime et la Révolution //Paris, Garnier-Flammarion, # 500 (édition F. Mélonio)
228. Toepler S. Government Funding Policies// Handbook of Research on Nonprofit Economics and Management. Eds. Bruce A. Seaman, Dennis R. Young. Edward Elgar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, 2010
229. Topoléva-Soldounova Y. Session plénière de la Chambre Sociale de la Fédération de Russie – présentation du Rapport annuel sur l’état de la société civile en 2012. Du 14 décembre 2012 (en russe)
230. *Trudni poute ot moulticoultouralisma k intercoultouralismou* (Païn E. 2011. Une voie difficile du multiculturalisme au interculturalisme. Vestnik Instituta Kennana v Rossii, №20) (en russe)
231. Tullock, Gordon (1965). The Politics of Bureaucracy. ; Public Affairs Press : Washington, D.C.

232. Ulrich, D. (1997). Measuring human resources : An overview of practice and a prescription for results. *Human Resource Management*, 36, 303-320.
233. Van Slyke D.M. (2007). Agents and Stewards : Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–188.
234. Vartapetov, K. (2010). Russia’s federal fiscal grants : regional equalisation and growth. *Post-Communist Economies*, 22(4), 471-481
235. Von Glahn D., Whistler C. Pay for Success Programs : An Introduction. *Policy pract* 69. #3. Je 2011, p.19-22
236. Wallace, C., & Pichler, F. (2009). More participation, happier society ? A comparative study of civil society and the quality of life. *Social Indicators Research*, 93, 255-274.
237. Wang Hui, “Government “contracting” of social services should pay for “costs”, *Jinghua Shibao* 10 December 2013. [www.ngocn.net/ ?action-viewnews-itemid-88874](http://www.ngocn.net/?action-viewnews-itemid-88874)
238. Weatherley, R. (1979). *Reforming special education : Policy implementation from state level to street level*. Cambridge, MA : MIT Press.
239. Weisbrod B.A. (1998). *To profit or not to profit*. Cambridge, MA : Cambridge Univ.
240. Weisbrod B.A. (Ed.) (1998) *To Profit or Not to Profit ? The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge and New York : Cambridge University Press

241. Weisbrod, B. A. (1988). *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
242. Witesman E. M., Fernandez S. (2012). Government Contracts With Private Organizations : Are There Differences Between Nonprofits and For-profits ? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 42(4) 689–715
243. Worth, M.J. (2009) : *Nonprofit Management*, SAGE Publications, London
244. *Yeste li v Rossiye réghionalnaya politika ? Journal novoyi ékonomitchéskoyi assotsiatsiyi* (Smirnov S. Y a-t-il une politique régionale en Russie ? // La revue de la nouvelle association économique. 2011. № 10. pp. 163-165.) (en russe)
245. Young, D.R. (1998) : Government Failure Theory & Contract Failure Theory, in : Ott, J.S., ed. : *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, 2001, pp. 190-196